

PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 69**

Tomo I

Agosto de 2019

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2019



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y FORMACIÓN EDITORIAL DE ESTA GACETA  
ESTUVIERON A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN  
DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS  
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 69**

Tomo I

Agosto de 2019

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2019

## **DIRECTORIO**

**Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis**

**Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz**  
*Director General*

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Presidente:** Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **PRIMERA SALA**

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministros Luis María Aguilar Morales  
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Norma Lucía Piña Hernández

## **SEGUNDA SALA**

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

Ministros Yasmín Esquivel Mossa  
José Fernando Franco González Salas  
Eduardo Medina Mora I.  
Alberto Pérez Dayán





# CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	VII
Contenido .....	XIII
Advertencia .....	XV
Épocas .....	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III).....	XXXV
Cambios y Nuevas Adscripciones (Tomo III) .....	LXXXVII

## PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Sección Primera

Jurisprudencia

#### Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del Artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas .....

5

**SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 1.**

Por reiteración ..... 985

**Subsección 2.**

Por contradicción de tesis..... 1021

**Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

**Subsección 1.**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 1313

**Subsección 2.**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas ..... 1329

**TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 1.**

Por reiteración ..... 2239

**Subsección 2.**

Por contradicción de tesis..... 2347

**Subsección 4.**

Sentencias que interrumpen jurisprudencia..... 2627

**Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

**Subsección 1.**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 2639

**Subsección 2.**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas .....

2651

**CUARTA PARTE**

Plenos de Circuito

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 2.**

Por contradicción de tesis .....

3481

**QUINTA PARTE**

Tribunales Colegiados de Circuito

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 1.**

Por reiteración .....

4159

**Subsección 2.**

Sentencias que interrumpen jurisprudencia.....

4355

**Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia .....

4375

**SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

**Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Subsección 1.**

Pleno.....

4687

**Subsección 3.**

Ministro Presidente .....

4705

**Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal .....	4715
--	------

**SÉPTIMA PARTE**

## Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas .....	4771
Índice de Ejecutorias .....	4817
Índice de Votos Particulares y Minoritarios .....	4837
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales .....	4921
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	4999
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal .....	5001

**OCTAVA PARTE**

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos

**NOVENA PARTE**

Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales,  
previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**DÉCIMA PARTE**

Otros índices

## CONTENIDO

Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día tres siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 18 de abril de 2013, acordó que el *Semanario Judicial de la Federación* se publicara permanentemente de manera electrónica, en reemplazo del *Sistema de Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS*. En consecuencia, por Acuerdo General Plenario Número 19/2013 se estableció al *Semanario* como un sistema digital de compilación y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación; de las ejecutorias correspondientes, así como de los instrumentos normativos emitidos por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por diez partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción

## **XIV**

de criterios, las que interrumpen jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como las tesis respectivas; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis y ejecutoria publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público –cuando se cuente con ese dato–, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

## ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis jurisprudenciales y aisladas, de ejecutorias, de votos particulares y minoritarios, de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y de acuerdos. También se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en su Décima Parte, denominada "Otros índices", se contienen los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a los avisos recibidos en la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

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

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará rela-

## XVI

cionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponde a esta última.

### I. PLENO Y SALAS

#### a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

*Ejemplos:*

*P./J. 1/2011 (10a.)      1a./J. 1/2011 (10a.)      2a./J. 1/2011 (10a.)*

#### b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

*Ejemplos:*

*P. I/2011 (10a.)      1a. I/2011 (10a.)      2a. I/2011 (10a.)*

### II. PLENOS DE CIRCUITO

#### a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número



arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplos:*

*PC.III.P. J/1 KO (10a.)*  
*Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito*

*PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)*  
*Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones*

## **b. TESIS AISLADAS**

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
- El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto. En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplo:*

*PC.I.C.1 K (10a.)*  
*Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).*

## **III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO**

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así

## **XVIII**

como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

### **a. TESIS JURISPRUDENCIALES**

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito, seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, para finalizar con la referencia a la Décima Época.

*Ejemplo:*

*III.2o.P J/1 (10a.)*

*Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.*

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

*Ejemplo:*

*(II Región)4o. J/1 (10a.)*

*Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.*

## b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;
- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;
- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplo:*

*I.1o.C.1 K (10a.)*

*Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).*

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

*Ejemplo:*

*(VIII Región)1o. 1 A (10a.)*

*Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).*



## ÉPOCAS

Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

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

**PRIMER PERIODO  
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875.
SEGUNDA ÉPOCA	Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914.

**SEGUNDO PERIODO  
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
--------------	--

SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 87 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p>
NOVENA ÉPOCA	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011.</p>

	En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i> , cuya periodicidad es mensual.
DÉCIMA ÉPOCA	La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> , por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> , la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.



**PRIMERA PARTE**  
PLENO  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



**SECCIÓN PRIMERA**  
JURISPRUDENCIA



## **Subsección 5.**

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

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

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.**

**IV. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SUS DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.**

**V. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO DE DERECHOS POR LA BÚSQUEDA DE DATOS DE ARCHIVO MUNICIPAL, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 34, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES; 37, FRACCIÓN X, SEGUNDO INCISO A) (SIC), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATLAPA; Y 31, FRACCIÓN IX, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZUNCHALE, TODAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018].**

**VI. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO POR LA EXPEDICIÓN DE COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE POR CADA LADO IMPRESO DE UN DOCUMENTO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALAQUINES; 32, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXTLA DE TERRAZAS; 36, FRACCIÓN VIII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CATORCE; 35, FRACCIÓN IX, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CEDRAL; 34, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHARCAS; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD DEL MAÍZ; 34, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES; 35, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COXCATLÁN; 36, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEHUETLÁN; 34, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAGUNILLAS; 37, FRACCIÓN X, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATLAPA; 35, FRACCIÓN VI, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATEHUALA; 35, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA; 32, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RAYÓN; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SALINAS; 35, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO; 31, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO; 33, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ; 31, FRACCIÓN IX, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZUNCHALE; 29, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMPAMOLÓN CORONA; 32, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMUÍN; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANLAJÁS; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIERRA NUEVA; 36, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VANEGAS; 36, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VENADO, Y 35, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE**

**RAMOS, TODAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018].**

**VII. ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN XII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA, DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018, NO ESTABLECE CUOTA ALGUNA PARA LA EXPEDICIÓN DE FOTOCOPIAS.**

**VIII. ACCESO A LA INFORMACIÓN. COBRO POR COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE POR CADA LADO IMPRESO DE UN DOCUMENTO [DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018].**

**IX. ACCESO A LA INFORMACIÓN. COBRO POR CERTIFICACIONES DE DOCUMENTOS [DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN X, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD FERNÁNDEZ; 33, FRACCIÓN VIII, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÉBANO; 35, FRACCIÓN VI, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATEHUALA; 32, FRACCIÓN VII, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CIRO DE ACOSTA; Y 26, FRACCIÓN VII, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANQUIÁN DE ESCOBEDO, TODAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018].**

**X. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO POR INFORMACIÓN ENTREGADA EN MEMORIA ELECTRÓNICA USB PROPORCIONADA POR EL SOLICITANTE VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO; 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALAQUINES; 36, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARMADILLO DE LOS INFANTE; 32, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXTLA DE TERRAZAS; 31, FRACCIÓN VIII, NUMERAL 3, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CÁRDENAS; 36, FRACCIÓN VIII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CATORCE; 35, FRACCIÓN IX, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CEDRAL;**

37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD DEL MAÍZ; 31, FRACCIÓN X, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD FERNÁNDEZ; 35, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COXCATLÁN; 33, FRACCIÓN VIII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÉBANO; 35, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALCÁZAR; 36, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEHUETLÁN; 33, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LA PAZ; 34, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAGUNILLAS; 35, FRACCIÓN VI, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATEHUALA; 37, FRACCIÓN X, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATLAPA; ARTÍCULO 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA; 35, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA; 32, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RAYÓN; 31, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE; 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SALINAS; 35, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO; 32, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CIRO DE ACOSTA; 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN CHALCHICUAUTLA; 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS TOLENTINO; 35, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE TANCUAYALAB; 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA; 36, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL RÍO; 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO; 31, FRACCIÓN IX, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZUCHALE; 27, FRACCIÓN VIII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMPACÁN; 29, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMPOMOLÓN CORONA; 32, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMUÍN; 16, FRACCIÓN IV, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANACANHUITZ; 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANLAJÁS; 26, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANQUIÁN DE ESCOBEDO; 37, FRACCIÓN VII,



**INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIERRA NUEVA; 36, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VANEGAS; 36, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VENADO; 32, FRACCIÓN VI, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ARISTA; 32, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ARRIAGA; 37, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE GUADALUPE; 36, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE HIDALGO; 35, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE RAMOS; ARTÍCULO 33, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA JUÁREZ EN LA PORCIÓN NORMATIVA "INFORMACIÓN ELECTRÓNICA EXPEDIDA EN USB DEL PROPIETARIO"; 36, FRACCIÓN VII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XILITLA; 40, FRACCIÓN XII, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA, TODAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018].**

**XI. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO POR INFORMACIÓN ENTREGADA EN DISCO COMPACTO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUALULCO; 37, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ALAQUINES; 36, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARMADILLO DE LOS INFANTE; 32, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AXTLA DE TERRAZAS; 36, FRACCIÓN VIII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CATORCE; 35, FRACCIÓN IX, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CEDRAL; 37, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD DEL MAÍZ; 31, FRACCIÓN X, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD FERNÁNDEZ; 34, FRACCIÓN XI, DE LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD VALLES; 35, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COXCATLÁN; 33, FRACCIÓN VIII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ÉBANO; 36, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEHUETLÁN; 34, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LAGUNILLAS; 35, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA**

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA; 37, FRACCIÓN X, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATLAPA; 37, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SALINAS; 35, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO; 32, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN CIRO DE ACOSTA; 37, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN CHALCHICUAUTLA; 35, FRACCIÓN VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATEHUALA; 37, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS TOLENTINO; 35, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE TANCUAYALAB; 37, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO; 33, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ; 31, FRACCIÓN IX, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZUNCHALE; 27, FRACCIÓN VIII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMPACÁN; 29, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMPAMOLÓN CORONA; 32, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMUÍN; 16, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANACANHUITZ; 37, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANLAJÁS; 26, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANQUIÁN DE ESCOBEDO; 37, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIERRA NUEVA; 36, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VANEGAS; 32, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ARRIAGA; 33, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LA PAZ; Y 36, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XILITLA, TODAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018].**

**XII. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO POR REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN EN MEDIO MAGNÉTICO O DISCO COMPACTO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ, DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018).**

**XIII. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO POR PROPORCIONAR INFORMACIÓN MEDIANTE CORREO ELECTRÓNICO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE GRATUIDAD Y EL DE PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR CONDICIÓN ECONÓMICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 33, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ, DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018).**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ARMADILLO DE LOS INFANTE; 3, FRACCIONES VIII, NUMERALES 1 Y 4, Y IX, NUMERALES 1, 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE CÁRDENAS; 31, FRACCIÓN X, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD FERNÁNDEZ; 33, FRACCIÓN VIII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE ÉBANO; 35, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALCÁZAR; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXQUITIC DE CARMONA; 31, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE; 32, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE SAN CIRO DE ACOSTA; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN MARTÍN CHALCHICUAUTLA; 37, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS TOLENTINO; 37, FRACCIÓN VII, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE SANTA CATARINA; 36, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL RÍO; 27, FRACCIÓN VIII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMPACÁN; 16, FRACCIÓN IV, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE TANCANHUITZ; 35, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE TANCUAYALAB; 26, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TANQUIÁN DE ESCOBEDO; 36, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE VENADO; 32, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE VILLA DE ARISTA; 32, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE ARRIAGA; 37, FRACCIÓN VII, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE VILLA DE GUADALUPE; 33, FRACCIÓN VII, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LA PAZ; 36, FRACCIÓN VII, INCISOS A) Y B), DE LA LEY**

**DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE VILLA DE HIDALGO; 35, FRACCIÓN VII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA DE RAMOS; 33, FRACCIÓN X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR CADA HOJA IMPRESA 0.04. EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS CERTIFICADOS EN TAMAÑOS CARTA U OFICIO POR HOJA 0.30. INFORMACIÓN EN DISCO DE VIDEO DIGITAL 0.15", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA JUÁREZ; 36, FRACCIÓN VII, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DE INGRESOS DE MUNICIPIO DE XILITLA; 40, FRACCIÓN XII, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA Y 35, FRACCIÓN VI, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATEHUALA, TODAS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018].**

**XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2018 Y SU ACUMULADA 25/2018. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ROBERTO NIEMBRO ORTEGA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **seis de diciembre de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**PRIMERO.—Presentación de las acciones, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escritos depositados el veintidós y veintinueve de enero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de sus respectivos presidentes, promovieron las acciones de inconstitucionalidad que ahora se resuelven. Señalaron como autoridades emisoras de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí e impugnaron preceptos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios de la misma entidad federativa,

para el ejercicio fiscal 2018, todas publicadas el treinta de diciembre de dos mil diecisiete.

Las normas impugnadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 son las siguientes:

"1. El artículo **37, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Alaquines**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0773** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"2. El artículo **34, fracción VII, inciso a)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Charcas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0782** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"3. El artículo **31, fracción XI, incisos b), c) y d)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad Fernández**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0785** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"4. El artículo **33, fracción VIII, incisos b), c) y d)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ébano**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0787** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"5. El artículo **35, fracción VI, incisos a), c), d)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Matehuala**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0792** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"6. El artículo **31, fracción VII, inciso a)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rioverde**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0797** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"7. El artículo **36, fracción VIII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Catorce**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0778** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"8. El artículo **35, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Antonio**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0799** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"9. El artículo **32, fracción VII, incisos a), b) y d)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Ciro Acosta**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0802** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"10. El artículo **31, fracciones XV y XVI** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Luis Potosí**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0800** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"11. El artículo **33, fracciones VIII, IX y XI** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Soledad de Graciano Sánchez**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante decreto **0808** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"12. El artículo **31, fracción IX, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tamazunchale**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0810** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"13. El artículo **32, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tamuín**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0813** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"14. El artículo **37, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanlajás**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018,

publicado mediante Decreto **0815** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado.

"15. El artículo **26, fracción VII, incisos b), c) y d)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanquian de Escobedo**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, publicado mediante Decreto **0816** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, edición extraordinaria, de 30 de diciembre de 2017, el cual fue expedido por la Legislatura del Estado."

Por otra parte, las normas impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la acción de inconstitucionalidad 25/2018 son las siguientes:

1. Artículo **35, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ahualulco**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"2. Artículo **37, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Alaquines**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"3. Artículo **36, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Armadillo de los Infante**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"4. Artículo **32, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Axtla de Terrazas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"5. Artículo **31, fracción VIII, numeral 3,** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cárdenas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"6. Artículo **36, fracción VIII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Catorce**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"7. Artículo **35, fracción IX, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cedral**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"8. Artículo **34, fracción VII, inciso a),** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Charcas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"9. Artículo **37, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad del Maíz**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"10. Artículo **34, fracciones X, XI y XII** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad Valles**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"11. Artículo **31, fracción X, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad Fernández**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"12. Artículo **35, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Coxcatlán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"13. Artículo **33, fracción VIII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ébano**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"14. Artículo **35, fracción VII, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Guadalcázar**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"15. Artículo **36, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huehuetlán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"16. Artículo **34, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Lagunillas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"17. Artículo **35, fracción VI, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Matehuala**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"18. Artículo **37, fracción X, incisos a), b) y c) y segundo inciso a)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Matlapa**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"19. Artículo **37, fracción VII, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mexquitic de Carmona**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"20. Artículo **35, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Moctezuma**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"21. Artículo **32, fracción VII, incisos a), b), y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rayón**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"22. Artículo **31, fracción VII, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rioverde**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"23. Artículo **37, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Salinas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.



"24. Artículo **35, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Antonio**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"25. Artículo **31, fracción XV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Luis Potosí**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"26. Artículo **37, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Martín Chalchicuautla**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"27. Artículo **32, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Ciro de Acosta**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"28. Artículo **37, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Nicolás Tolentino**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"29. Artículo **35, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Vicente Tancuayalab**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"30. Artículo **37, fracción VII, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Catarina**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"31. Artículo **36, fracción VII, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María del Río**, para el ejercicio fiscal del año 2018.

"32. Artículo **37, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santo Domingo**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"33. Artículo **31, fracción IX, incisos a), c) y d)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tamazunchale**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"34. Artículo **27, fracción VIII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tampacán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"35. Artículo **29, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tampamolón Corona**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"36. Artículo **32, fracción VII, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tamuín**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"37. Artículo **16, fracción IV, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanacanhuitz** (sic), S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"38. Artículo **37, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanlajás**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"39. Artículo **26, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanquián de Escobedo**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"40. Artículo **39, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tierra Nueva**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"41. Artículo **36, fracción VII, incisos a), b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Vanegas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"42. Artículo **36, fracción VII, incisos a) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Venado**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"43. Artículo **32, fracción VI, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Arista**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"44. Artículo **32, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Arriaga**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"45. Artículo **37, fracción VII, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Guadalupe**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"46. Artículo **33, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de la Paz**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"47. Artículo **35, fracción VII, incisos a) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Ramos**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"48. Artículo **36, fracción VII, inciso c)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Hidalgo**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"49. Artículo **33, fracción X**, de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa Juárez**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, en las porciones normativas: 'Por cada hoja impresa' e 'Información electrónica expedida en USB del propietario'.

"50. Artículo **36, fracción VII, incisos b) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xilitla**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

"51. Artículo **40, fracción XII, incisos a) y c)** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Zaragoza**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí estima que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I y III y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró violados los artículos 1o. y 6o., fracción III, constitucionales, 1o., 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez formulados en la acción de inconstitucionalidad 13/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.** El promovente considera que las normas impugnadas establecen un cobro excesivo para la reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información. Señala que los artículos impugnados transgreden el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en los artículos 6o., apartado A, fracción III, constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Aduce que el cobro por reproducción y entrega de información mediante el pago de derechos por un equivalente a dos veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización genera un costo adicional e injustificado que propicia la arbitrariedad y limita el derecho al acceso a la información pública, específicamente el cobro de la reproducción de información mediante: a) copia fotostática simple por cada lado impreso, b) información entregada en disco compacto, y c) información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante. Por lo anterior estima violado el artículo 165, párrafo tercero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.

En concreto, argumenta que es un hecho notorio que la expedición de copias fluctúa entre los \$0.50 (cincuenta centavos) y los \$2.00 (dos pesos), por lo que es desproporcionado e irrazonable el costo por copia, reproducción o certificación derivada de solicitudes de información pública, siendo que la administración pública estatal no debe perseguir un lucro con un costo superior al valor del mercado.

Adicionalmente, considera que el cobro previsto en las normas impugnadas excluye del derecho al acceso a la información a quienes no tienen recursos económicos suficientes para efectuar dicho pago. Concluye que las normas constituyen una condición desproporcionada para acceder a la información pública, la cual carece de una finalidad constitucional.

En su segundo concepto de invalidez menciona que los artículos impugnados son la medida más lesiva contra los ciudadanos, no es razonable ni proporcional. Por ello considera transgredido el principio constitucional de máxima publicidad de la información.

En el tercer concepto de invalidez, el promovente aduce que las normas impugnadas violan los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el cobro de los derechos varía para cada Municipio. Al respecto cita la tesis de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", así como los amparos en revisión 153/2007, 230/2007, 434/2007 y 37/2008, en los que se dijo que debe existir correlación entre el servicio estatal prestado y el derecho que se cobra.

Señala que las normas impugnadas no incluyen un parámetro de valoración para determinar la cantidad a pagar, lo cual transgrede el artículo 7 del Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí que define a los *derechos* y determina una correlación entre el costo del servicio público prestado con la cuota a pagar.

Finalmente, sostiene que los preceptos impugnados violan el principio de equidad tributaria en tanto que los derechos cobrados por la expedición de copias derivado de una solicitud de información no son fijos ni iguales para todos los titulares que reciben el mismo servicio.

**CUARTO.—Conceptos de invalidez vertidos en la acción de inconstitucionalidad 25/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** La comisión accionante menciona que los decretos impugnados transgreden el derecho de acceso a la información, el derecho de igualdad y no discriminación, el principio de gratuidad en el acceso a la información y la obligación de garantizar los derechos humanos por parte del Estado, pues se establece un cobro por la reproducción de información en medios magnéticos proporcionados por el solicitante, así como cuotas excesivamente desproporcionadas por la reproducción de información en copias simples y en discos compactos.

En su único concepto de invalidez señala que los artículos impugnados transgreden los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además representan una práctica discriminatoria con base en la condición económica de las perso-

nas ya que no permiten el acceso a la información en igualdad de condiciones a todas y todos. Ello, toda vez que establecen los supuestos que a continuación aborda:

a) Cobro por la información entregada en medios magnéticos proporcionados por el solicitante.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En este tema, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna de forma precisa los siguientes artículos:

1. Artículo 35, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ahualulco**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
2. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Alaquines**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
3. Artículo 36, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Armadillo de los Infante**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
4. Artículo 32, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Axtla de Terrazas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
5. Artículo 31, fracción VIII, numeral 3 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cárdenas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
6. Artículo 36, fracción VIII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Catorce**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
7. Artículo 35, fracción IX, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cedral**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
8. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad del Maíz**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
9. Artículo 31, fracción X, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad Fernández**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
10. Artículo 35, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Coxcatlán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
11. Artículo 33, fracción VIII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ébano**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
12. Artículo 35, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Guadalcázar**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
13. Artículo 36, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huehuetlán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
14. Artículo 34, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Lagunillas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
15. Artículo 35, fracción VI, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Matehuala**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
16. Artículo 37, fracción X, inciso c) y segundo inciso a) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Matlapa**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
17. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Mexquitic de Carmona**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
18. Artículo 35, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Moctezuma**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
19. Artículo 32, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rayón**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
20. Artículo 31, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rioverde**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
21. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Salinas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

Posteriormente, cita los artículos 6o. de la Constitución General, 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 165 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, de los cuales desprende que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por regla general debe ser gratuito y, excepcionalmente,

- 
22. Artículo 35, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Antonio**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  23. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Martín Chichicautla**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  24. Artículo 32, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Ciro de Acosta**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  25. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Nicolás Tolentino**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  26. Artículo 35, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Vicente Tancuayalab**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  27. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Catarina**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  28. Artículo 36, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María del Río**, para el ejercicio fiscal del año 2018.
  29. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santo Domingo**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  30. Artículo 31, fracción IX, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tamazunchale**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  31. Artículo 27, fracción VIII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tampacán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  32. Artículo 29, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tampamolón Corona**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  33. Artículo 32, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tamuín**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  34. Artículo 32, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tamuín**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. (sic)
  35. Artículo 16, fracción IV, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanacanhuitz** (sic), S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  36. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanlajás**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  37. Artículo 26, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanquián de Escobedo**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  39. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tierra Nueva**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  40. Artículo 36, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Vanegas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  41. Artículo 36, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Venado**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  42. Artículo 32, fracción VI, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Arista**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  43. Artículo 32, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Arriaga**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.
  44. Artículo 37, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Guadalupe**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

pueden hacerse cobros por los materiales utilizados en la reproducción de la información, del costo de envío y del pago de la certificación de documentos.

El promovente hace referencia a la exposición de motivos de la iniciativa y el dictamen de las Comisiones Unidas respecto del decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de lo que desprende que en aras de garantizar la efectividad plena del derecho al acceso a la información y su gratuidad es posible establecer cuotas de recuperación por los materiales utilizados en la reproducción de información, pero dichas cuotas no se justifican cuando los materiales son aportados por el propio solicitante. Bajo dichas circunstancias, las cuotas previstas constituyen una barrera que hacen nugatorio el ejercicio de ese derecho.

b) Cobro por la búsqueda de datos en el archivo municipal.

El promovente considera que los artículos impugnados<sup>2</sup> contravienen el principio de gratuidad del acceso a la información pública, previsto en el artículo 6o., fracción III, constitucional, ya que establecen un cobro injustificado y desproporcional por la información entregada en medios magnéticos proporcionados por el solicitante, por la búsqueda de datos en el archivo municipal y por copias simples o reproducción de la información en discos compactos.

---

45. Artículo 33, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de la Paz**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

46. Artículo 35, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Ramos**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

47. Artículo 36, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa Hidalgo**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

48. Artículo 33, fracción X de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa Juárez**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018, en las porciones normativas: 'Por cada hoja impresa' e 'Información electrónica expedida en USB del propietario'.

49. Artículo 36, fracción VII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xilitla**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

50. Artículo 40, fracción XII, inciso c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Zaragoza**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

<sup>2</sup> En este tema, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna de forma precisa los siguientes artículos:

1. Artículo 34, fracción XII de la Ley de Ingreso del Municipio de **Ciudad Valles**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

2. Artículo 37, fracción X de la Ley de Ingreso del Municipio de **Matlapa**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

3. Artículo 31, fracción IX de la Ley de Ingreso del Municipio de **Tamazunchale**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

Asimismo, considera que el pago de derechos por el ejercicio del derecho al acceso a la información provoca la exclusión de aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos suficientes para proporcionar el medio de reproducción y luego pagar por ello. Posteriormente, refiere el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017 en el que se dijo que la gratuidad es un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho al acceso a la información.

Por otra parte, estima transgredidos los principios de razonabilidad, proporcionalidad y de máxima publicidad de la información, por lo que se hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto que se trata de cuotas sin sustento constitucional, que no están justificadas ni persiguen una finalidad constitucionalmente válida.

c) Cobros desproporcionados por la solicitud de copias simples y la información entregada en discos compactos.

El accionante señala que los artículos impugnados<sup>3</sup> transgreden el principio de gratuidad y representan un obstáculo para el ejercicio del derecho a la información en igualdad de condiciones. Lo anterior en virtud de que tales normas establecen cuotas excesivamente desproporcionales por la reproducción de información solicitada en copias simples y en discos compactos, cuotas que no atienden al costo estrictamente necesario para cubrir las erogaciones en los materiales utilizados en la reproducción de la información.

---

<sup>3</sup> 1. Artículo 35, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ahualulco**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

2. Artículo 37, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Alaquines**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

3. Artículo 36, fracción VII, inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Armadillo de los Infante**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

4. Artículo 32, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Axtla de Terrazas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

5. Artículo 36, fracción VIII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Catorce**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

6. Artículo 35, fracción IX incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cedral**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

7. Artículo 37, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad del Maíz**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

8. Artículo 34, fracciones X y XI de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad Valles**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

9. Artículo 31, fracción X, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ciudad Fernández**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

10. Artículo 35, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Coxcatlán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

11. Artículo 33, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ébano**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.



Aunado a ello, existe disparidad entre las cantidades determinadas en las leyes de cada uno de los Municipios, es decir, la expedición de una copia simple oscila entre \$2 hasta \$37.60 cada una. En caso de la información entregada en un disco compacto, el precio va de \$12.00 hasta \$100.00 por un solo disco compacto. Considera que tales normas establecen un costo tan ele-

---

12. Artículo 36, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huehuetlán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

13. Artículo 34, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Lagunillas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

14. Artículo 37, fracción X, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Matlapa**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

15. Artículo 35, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Moctezuma**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

16. Artículo 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Rayón**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

17. Artículo 37, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Salinas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

18. Artículo 35, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Antonio**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

19. Artículo 37, fracción VII, inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Martín Chichicauhtla**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

20. Artículo 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Ciro de Acosta**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

21. Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Nicolás Tolentino**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

22. Artículo 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Vicente Tancayalab**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

23. Artículo 37, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santo Domingo**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

24. Artículo 31, fracción IX, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tamazunchale**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

25. Artículo 27, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tampacán**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

26. Artículo 29, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tampamolón Corona**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

27. Artículo 16, fracción IV, inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanacanhuitz** (sic), S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

28. Artículo 37, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanlajás**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

29. Artículo 26, fracción VII, inciso b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tanquián** de Escobedo, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

30. Artículo 37, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tierra Nueva**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

31. Artículo 36, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Vanegas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

32. Artículo 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Venado**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

33. Artículo 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Arriaga**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

vado que tienen un efecto discriminatorio con base en la condición económica de las personas e impide el derecho de acceso a la información a aquellas personas que no cuenten con los recursos necesarios para hacerlo.

En ese sentido, estima que las normas impugnadas transgreden los artículos 1o. y 6o. constitucionales, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de que representan el incumplimiento del Estado mexicano a su obligación internacional de garantizar el libre y pleno ejercicio de ese derecho por parte de toda persona, sin discriminación alguna por su situación económica.

Por otra parte, argumenta que los preceptos impugnados tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, quienes tienen como función social buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma tiene además de un efecto inhibitorio de la tarea periodística, el efecto de hacer ilícita la referida profesión.

Finalmente, en cuanto a los efectos, la comisión solicitó la declaratoria de invalidez de todas aquellas normas que estén relacionadas con las normas que impugna. Asimismo, solicitó que se vincule al órgano legislativo del Estado de San Luis Potosí para que a futuro se abstenga de legislar en el mismo sentido.

**QUINTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad 13/2018.** Mediante acuerdo de veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 13/2018 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento. Por acuerdo de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a

---

34. Artículo 33, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de la Paz**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

35. Artículo 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Villa de Ramos**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

36. Artículo 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xilitla**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

37. Artículo 40, fracción XII, incisos a) y c) de la Ley de Ingresos del Municipio de **Zaragoza**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

38. Artículo 34, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de **Charcas**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

39. Artículo 31, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Luis Potosí**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

trámite el referido asunto y le requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de San Luis Potosí rendir un informe y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

**SEXTO.—Admisión, trámite de la acción de inconstitucionalidad 25/2018 y su acumulación.** El treinta de enero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 25/2018 y ordenó su acumulación a la acción de inconstitucionalidad 13/2018. Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite el referido asunto y le requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de San Luis Potosí rendir un informe y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

**SÉPTIMO.—Certificaciones.** El ocho de febrero de dos mil dieciocho, la secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales para rendir su informe en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 transcurrió del jueves ocho al miércoles veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

Asimismo, el veinte de febrero de dos mil dieciocho se certificó que el plazo de quince días concedido a los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales para rendir su informe en la acción de inconstitucionalidad 25/2018 transcurrió del viernes dieciséis de febrero al jueves ocho de marzo dos mil dieciocho.

**OCTAVO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí en la acción de inconstitucionalidad 13/2018.** Por escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veintidós de febrero dos mil dieciocho y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el cinco de marzo del mismo año, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Daniel Pedroza Gaitán quien se ostentó como consejero jurídico rindió el informe que le fue requerido. En primer lugar, asumió haber promulgado las normas impugnadas conforme a la fracción II del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Por otra parte aduce que la inconstitucionalidad de las normas impugnadas no le es atribuible al Poder Ejecutivo Estatal, además de que desde el punto de vista formal no se controvirtió su promulgación y/o publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, por lo que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

**NOVENO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí en la acción de inconstitucionalidad 13/2018.** Mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el veintisiete de febrero de dos mil dieciocho y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el trece de marzo de ese mismo año, el Poder Legislativo Estatal, por conducto de Fernando Chávez Méndez quien se ostentó como diputado presidente de la mesa directiva rindió el informe que le fue requerido.

Esencialmente argumentó que las normas impugnadas no violan el acceso a la información pública pues los artículos 17 y 165 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí reconoce y garantiza el acceso gratuito a la información pública. Sostiene que la gratuidad del acceso a la información se limita a la consulta en el formato en el que se encuentre en poder del entre obligado y que no se imponga un costo por su simple consulta, mientras que el costo que prevén los artículos impugnados deriva de la reproducción de constancias de información.

Aunado a ello, señala que independientemente de lo dispuesto en las leyes de ingresos municipales, en el Estado de San Luis Potosí todos los sujetos obligados deben cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal que determina que se deben expedir las reproducciones de información de manera gratuita cuando implique la entrega de no más de 20 copias simples. Además de que las unidades de transparencia pueden exceptuar el pago de reproducción y envío en los casos en que las circunstancias socioeconómicas del solicitante no le permitan el pago de los respectivos derechos.

Destaca que no debe considerarse desproporcionado el pago de derechos porque atiende a los gastos por recursos humanos y materiales por parte de los sujetos obligados.

Por último, argumenta que las normas impugnadas no transgreden el principio de máxima publicidad de la información pública, pues los derechos que establecen son por la reproducción de la información, no para tener acceso a ella.

**DÉCIMO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí en la acción de inconstitucionalidad 25/2018.** Por medio de escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el seis de marzo dos mil dieciocho y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el dieciséis de marzo de ese mismo año, el Poder Ejecu-

tivo Estatal, por conducto de Daniel Pedroza Gaitán quien se ostentó como consejero jurídico rindió el informe que le fue requerido.

Al igual que en su primer informe, asumió haber promulgado las normas impugnadas conforme a la fracción II del artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Por otra parte aduce que la inconstitucionalidad de las normas impugnadas no le es atribuible al Poder Ejecutivo Estatal, además de que desde el punto de vista formal no se contravirtió su promulgación y/o publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, por lo que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción II de la ley reglamentaria de la materia.

**DÉCIMO PRIMERO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí en la acción de inconstitucionalidad 25/2018.** Mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el ocho de marzo dos mil dieciocho y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiuno de marzo de ese mismo año, el Poder Legislativo Estatal, por conducto de Fernando Chávez Méndez quien se ostentó como diputado presidente de la mesa directiva rindió el informe que le fue requerido. El Poder Legislativo Estatal vertió los mismos argumentos que en su primer informe.

**DÉCIMO SEGUNDO.—Alegatos.** Por escrito presentado el treinta de abril de dos mil dieciocho la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos.

**DÉCIMO TERCERO.—Pedimento de la Procuraduría General de la República.** El treinta de abril de dos mil dieciocho, Alberto Elías Beltrán, ostentándose como subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República formuló el pedimento correspondiente.

En primer lugar se pronunció sobre la causa de improcedencia formulada por el Poder Ejecutivo Estatal consistente en la inexistencia de los actos materia de la controversia, considera que debe desestimarse toda vez que el referido Poder sí está implicado en la emisión de la norma.

En cuanto a los conceptos de invalidez concluye que las normas impugnadas vulneran el principio de gratuidad del acceso a la información al prever una cuota por la información entregada en medios magnéticos proporcionados por el solicitante, por la búsqueda de datos del archivo municipal y por copias simples. Lo anterior en virtud de que el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito por regla general y sólo por excepción se puede cobrar por los materiales utilizados para su reproducción.

DÉCIMO CUARTO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, el Ministro instructor cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>5</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013<sup>6</sup> de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueven los presentes medios de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados

<sup>4</sup> **Constitución General**

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

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

<sup>5</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

<sup>6</sup> **Acuerdo General Número 5/2013**

"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

Unidos Mexicanos<sup>7</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

En el presente caso se impugnan los Decretos 0772, 0773, 0075, 0776, 0777, 0778, 0779, 0782, 0783, 0784, 0785, 0786, 0787, 0789, 0790, 0791, 0792, 0793, 0794, 0795, 0796, 0797, 0798, 0799, 0800, 0801, 0802, 0803, 0804, 0805, 0806, 0807, 0809, 0810, 0811, 0812, 0813, 0814, 0815, 0816, 0817, 0818, 0819, 0820, 0821, 0822, 0823, 0824, 0826, 0827, 0828, 0829, todos publicados el treinta de diciembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "Plan de San Luis", mediante los cuales se expidieron las Leyes de Ingresos de los diversos Municipios, para el ejercicio fiscal 2018.

En ese sentido, el plazo de treinta días transcurrió a partir del día siguiente en que se publicaron las referidas leyes, es decir, el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete al lunes veintinueve de enero de dos mil dieciocho, por lo que al haberse presentado los escritos iniciales de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos los días veintidós y veintinueve de enero del dos mil dieciocho, respectivamente, se concluye que son oportunos.

**TERCERO.—Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí son organismos legitimados para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estimen violatorias de derechos humanos.

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. El artículo 17, fracción I de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí<sup>8</sup> señala

---

<sup>7</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

<sup>8</sup> **Constitución Política del Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 17.** El Congreso del Estado expedirá las leyes a las que deban ajustarse los servidores públicos y las autoridades, para facilitar el acceso al ejercicio de los derechos de sus ciudadanos; esos ordenamientos deberán atender:

que la Comisión Estatal es un organismo público dotado de plena autonomía presupuestal, técnica y de gestión y el artículo 26, fracción VII de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí<sup>9</sup> establece que la Comisión Estatal tiene la facultad y obligación de promover acciones de inconstitucionalidad conforme al artículo 105 fracción II inciso g) de la Constitución General. De acuerdo con el artículo 33, fracción I de la misma ley,<sup>10</sup> la presidencia de la comisión cuenta con la representación legal de dicho organismo.

El escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad 13/2018 está firmado por Jorge Andrés López Espinosa, quien demostró su carácter de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí mediante el nombramiento emitido por la LXI Legislatura Estatal el treinta de marzo de dos mil diecisiete, para el periodo del primero de abril del dos mil diecisiete al treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.<sup>11</sup>

Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>12</sup> confiere al presidente de dicho órgano la facultad

"I. El sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos. El que corresponde a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que es un organismo público, de participación ciudadana y de servicio gratuito; dotado de plena autonomía presupuestal, técnica y de gestión; que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos.

"La comisión será la encargada de conocer de las peticiones, quejas y denuncias en contra de los actos y omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, estatal o municipal, que violen los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano e internacional; pero no será competente para conocer de asuntos electorales, y jurisdiccionales. Sus recomendaciones serán públicas, autónomas y no vinculatorias; y podrá presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

"La ley determinará la organización, integración y atribuciones de la comisión. ..."

<sup>9</sup> **Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí**

"**Artículo 26.** La comisión tiene las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"VII. Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105 fracción II inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

<sup>10</sup> "**Artículo 33.** La Presidencia de la Comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los Derechos Humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión. ..."

<sup>11</sup> Foja 57 del expediente.

<sup>12</sup> **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

"**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...



de presentar acciones de inconstitucionalidad. Luis Raúl González Pérez demostró su carácter de presidente de la Comisión mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858 emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.<sup>13</sup>

Cabe precisar que se impugnan preceptos de Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de San Luis Potosí expedidas por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por la reproducción de información derivada del ejercicio del derecho al acceso a la información, lo cual ambos promoventes estiman violatorios del derecho al acceso a la información pública, el principio de igualdad, así como el de proporcionalidad y equidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por entes legitimados y mediante sus debidos representantes.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

El Poder Ejecutivo Estatal planteó la causal de improcedencia referente a la falta de conceptos de invalidez en los que se reclamen vicios propios de los actos de promulgación y de publicación de los decretos impugnados. Se desestima dicho argumento, toda vez que no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>14</sup>

---

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

<sup>13</sup> Foja 179 del expediente.

<sup>14</sup> Jurisprudencia P./J. 38/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, registro digital: 164865, página 1419, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA

No existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente precisar las normas impugnadas.

QUINTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** A continuación se precisan las normas que cada una de las comisiones promoventes impugnó, mismas que por razón de método se estudiarán conforme a los siguientes temas: 1. búsqueda de datos de archivo municipal, 2. copia fotostática simple por cada lado impreso, 3. certificaciones por documento, 4. Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante, 5. información entregada en disco compacto, y 6. proporción de información mediante correo electrónico.

Tema	Normas impugnadas	Acción de inconstitucionalidad en la que se impugna
<b>1. Búsqueda de datos de archivo municipal.</b>	Artículo 34, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018

CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.—Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."

	<p>Artículo 37, fracción X, segundo inciso a) de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 25/2018
	<p>Artículo 31, fracción IX, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 25/2018
<b>2. Copia fotostática simple por cada lado impreso.</b>	<p>Artículo 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 25/2018
	<p>Artículo 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 13/2018 AI. 25/2018
	<p>Artículo 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 25/2018
	<p>Artículo 36, fracción VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 13/2018 AI. 25/2018
	<p>Artículo 35, fracción IX, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 25/2018
	<p>Artículo 34, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Charcas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 25/2018
	<p>Artículo 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	AI. 25/2018

	Artículo 34, fracciones X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 34, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 37, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 13/2018 AI. 25/2018
	Artículo 31, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 13/2018 AI. 25/2018

	<p>Artículo 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 25/2018</p>
	<p>Artículo 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 25/2018</p>
	<p>Artículo 33, fracción XI,<sup>15</sup> de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 13/2018</p>
	<p>Artículo 31, fracción IX, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p>
	<p>Artículo 29, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 25/2018</p>
	<p>Artículo 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 13/2018</p>
	<p>Artículo 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p>

<sup>15</sup> Se precisa que el artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sánchez Graciano tiene dos fracciones XI, pero de la lectura integral de los escritos iniciales se advierte que realmente se impugna su primera fracción XI.

	<p>Artículo 37,<sup>16</sup> fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	Al. 25/2018
	<p>Artículo 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	Al. 25/2018
	<p>Artículo 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	Al. 25/2018
	<p>Artículo 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	Al. 25/2018
	<p>Artículo 35, fracción VI, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	Al. 13/2018
	<p>Artículo 31, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	Al. 13/2018
	<p>Artículo 40, fracción XII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	Al. 25/2018
<b>3. Certificaciones por documento.</b>	<p>Artículo 32, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	Al. 13/2018

<sup>16</sup> La comisión accionante señaló como impugnado el artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, sin embargo, de la lectura integral de su escrito inicial se advierte que en realidad impugnó el artículo 37 del citado ordenamiento.

	<p>Artículo 31, fracción XI (sic),<sup>17</sup> inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 33, fracción VIII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 26, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos de Tancuán de Escobedo, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 35, fracción VI, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 13/2018</p> <p>Al. 13/2018</p> <p>Al. 13/2018</p> <p>Al. 13/2018</p>
<p><b>4. Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante.</b></p>	<p>Artículos 35, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículos 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p>

<sup>17</sup> En el escrito inicial señala como fracción impugnada la XI, sin embargo el artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández no contiene esa fracción. Además, de la lectura integral de la acción se advierte que realmente impugna la fracción X del precepto referido.

	<p>Artículo 31, fracción VIII, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 25/2018</p>
	<p>Artículo 36, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p>
	<p>Artículo 35, fracción IX, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p>
	<p>Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 25/2018</p>
	<p>Artículo 31, fracción XI (sic),<sup>18</sup> inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p>
	<p>Artículo 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 25/2018</p>
	<p>Artículo 33, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p>
	<p>Artículo 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalcázar, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 25/2018</p>

<sup>18</sup> En el escrito inicial señala como fracción impugnada la XI, sin embargo el artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández no contiene esa fracción. Además, de la lectura integral de la acción se advierte que realmente impugna la fracción X del precepto referido.



	Artículo 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 33, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de la Paz, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 34, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 35, fracción VI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 13/2018 AI. 25/2018
	Artículo 37, fracción X, inciso c) y segundo, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 37 fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 31, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018

	<p>Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Chalchicautla, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuayalab, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Río, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p>
--	--	---

	<p>Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 31, fracción IX, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 27, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 29, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 16, fracción IV, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancahuitz, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 26, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 39, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p>
--	---	---

	Artículo 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018
	Artículo 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018
	Artículo 32, fracción VI, <sup>19</sup> inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018
	Artículo 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018
	Artículo 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018
	Artículo 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Hidalgo, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018
	Artículo 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018
	Artículo 33, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Juárez en la porción normativa "Información electrónica expedida en USB del propietario", S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	Al. 25/2018

<sup>19</sup> Si bien la fracción VI del artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista regula "cartas de no propiedad", lo cierto es que sus incisos a), b) y c) se refieren a la reproducción de información.

	<p>Artículo 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 40, fracción XII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p>
<b>5. Información entregada en disco compacto.</b>	<p>Artículo 35, fracción II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 36, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 35, fracción IX, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p> <p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p>

	<p>Artículo 31, fracción X, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 34, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 33, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 34, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción X, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p>
--	---	--

	<p>Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciró de Acosta, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Chalchicuautla, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuayalab, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 33, fracción VIII, de la Ley de Ingresos de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p> <p>AI. 13/2018 AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 25/2018</p> <p>AI. 13/2018</p>
--	--	---

	<p>Artículo 27, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 29, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 16, fracción IV, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancahuitz, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 26, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p>Artículo 33, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de la Paz, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p>	<p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 13/2018 Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p> <p>Al. 25/2018</p>
--	---	--



	Artículo 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 31, fracción XVI, de la Ley de Ingresos de San Luis Potosí, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 13/2018
	Artículo 35, fracción VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 25/2018
	Artículo 31, fracción IX, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 13/2018
	Artículo 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 13/2018
<b>6. Proporción de información mediante correo electrónico.</b>	Artículo 33, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.	AI. 13/2018

SEXTO.—**Estudio de fondo.** Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, es necesario tener en cuenta que el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General prevé el principio de gratuidad en el acceso a la información:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se registrarán por los siguientes principios y bases:

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, **tendrá acceso gratuito a la información pública**, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. ..."

En el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o. constitucional, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

"La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información. ..."

En relación con el principio de gratuidad el Tribunal Pleno señaló en el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

"En ese sentido, el derecho a la información comprende la comunicación de hechos susceptibles de ser contrastados con datos objetivos, es decir, que son susceptibles de prueba.<sup>21</sup> Por lo que su ejercicio requiere que no exista injerencia alguna de juicios o evaluaciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión.<sup>22</sup>

"Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función,<sup>23</sup> por un lado tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

"Por otro lado, respecto a la dimensión social, el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.<sup>24</sup>

"Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P/J. 54/2008, de rubro: 'ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.',<sup>25</sup> así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016, inti-

<sup>21</sup> Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, 607/2012, 16 de octubre de 2012, ponente: María Juan Antonio Xiol Ríos. Decimosexto, párrafo 2 in fine.

<sup>22</sup> Véase como criterio orientador: Tribunal Constitucional Español, STC 9/2007, 15 de enero de 2007, ponente: María Emilia Casas Baamonde. Fundamentos de Derecho, número 4.

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre de 1985, párrafos 31 y 32.

<sup>24</sup> ColDH, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile).

<sup>25</sup> El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento

tulada: 'DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.'<sup>26</sup>

"Ahora bien, según el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).

"Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido,

---

para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, con número de registro digital: 169574.

<sup>26</sup> El texto de la tesis dice: "El derecho a la información tiene una doble dimensión. Por un lado, tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad; formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa. Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían funcionar las sociedades modernas y democráticas.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 838, con número de registro digital: 2012524 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas».

exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).

"Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

"Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).

"En el presente caso, se analiza la tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir).

"Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

"En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de

que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

"...

"Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

"De ellas se obtiene que, entre otras finalidades, la reforma en materia de transparencia y acceso a la información buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.

"Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

"Cabe destacar que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores, el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la ley en cita, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

**"Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es**

**evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.**

"El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:

"Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada."

**"Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.**

**"Consecuentemente, se considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada."**

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución General<sup>27</sup> prevé:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

---

<sup>27</sup> **Constitución General**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

**"Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios."**

"Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"II. **Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;**

"III. **Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; ..."**

"Artículo 17. **El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.**

"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

"Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

"I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

"II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"III. La descripción de la información solicitada;

"IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y



**"V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.**

"En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

"La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud."

"Artículo 133. **El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante.** Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

"En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades."

"Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.

**"La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.**

"Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, **los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.**"

"Artículo 141. **En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:**

**"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;**

**"II. El costo de envío, en su caso, y**

**"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.**

**"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.**

**"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.**

**"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."**

En el mismo sentido, de manera orientativa la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información<sup>28</sup> dispone:

"5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:

"...

"g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

"Costos de reproducción

---

<sup>28</sup> Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. Comisión Permanente de la Organización de Estados Americanos, 29 abril 2010.

"28 (sic). (1) **El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada** y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. **La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.**

"(2) **El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada;** el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

"(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

"(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno.

"De acuerdo con el marco jurídico expuesto no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro. Ahora bien, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.<sup>29</sup> Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales expidió y publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 2017, los "Lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información" con base en análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información. En sus considerandos señaló: "Que la Dirección General de Administración del INAI, realizó un análisis de costos de reproducción, envío y certificación de información, en las diversas modalidades en las que éstos se generan. En este análisis, solamente se toman en cuenta los costos directos unitarios y, además, se considera que el acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales son derechos humanos, por lo que el costo responde a la racionalidad de los mismos." Asimismo, en su artículo décimo tercero prevé la actualización de los costos de reproducción, envío o certificación: La Dirección General de Administración cada año, a más tardar en el mes de febrero, realizará un estudio respecto de los costos a que se refieren estos lineamientos, y los hará llegar al Pleno para que tome la determinación que corresponda.

de acceso a la información.<sup>30</sup> De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.<sup>31</sup>

Además, la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información. Dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley. Tratándose de los servicios prestados por los Municipios del Estado de San Luis Potosí, la Ley Federal de Derechos sólo es un referente de cuotas máximas, por lo que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la prevista en la Ley Federal de Derechos es inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia. Esto no quiere decir que las cuotas previstas en la Ley Federal de Derechos sean *per se* constitucionales, sino que de conformidad con la Ley General de Transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

Asimismo, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte las cuotas de los derechos deben ser acordes con el costo de los servicios prestados. Sirven de apoyo las siguientes tesis:

**"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.** No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; **debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribu-**

<sup>30</sup> El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párrafo 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.

<sup>31</sup> Si bien la Ley General de Transparencia no prevé esta última regla, así se consideró en el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la citada ley. Así lo hace también el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.

**ción encuentra su hecho generador en la prestación del servicio.** Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, **debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio,** lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, **respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.**<sup>32</sup>

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', **de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio**

<sup>32</sup> Jurisprudencia P./J. 3/98 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196933, página 54.

**y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**<sup>33</sup>

"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumplen, en los derechos por servicios, **cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que sea igual para los que reciben idéntico servicio, ya que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme.** Por tanto, el artículo 49, fracción I, de la Ley Federal de Derechos al imponer a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho de trámite aduanero por las operaciones realizadas al amparo de un pedimento en términos de la Ley Aduanera, con una cuota del 8 al millar sobre el valor de las mercancías correspondientes, viola los citados principios constitucionales, en virtud de que para su cálculo no se atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como el valor de los bienes importados objeto del pedimento, **lo que ocasiona que el monto de la cuota impuesta no guarde relación directa con el costo del servicio, recibiendo los gobernados un trato distinto por un mismo servicio,** habida cuenta que la referencia del valor de las mercancías no es un elemento válido adicional para establecer el monto de la cuota respectiva."<sup>34</sup>

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006). **Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la**

<sup>33</sup> Jurisprudencia P./J. 2/98 del Tribunal Pleno de la Novena, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196934, página 41.

<sup>34</sup> Jurisprudencia 2a./J. 122/2006 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, registro digital: 174268, página 263.

**realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota.** En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno.<sup>35</sup>

De los citados precedentes sobre la proporcionalidad y equidad de los derechos se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.

Con base en el parámetro de constitucionalidad antes expuesto, analizaremos la constitucionalidad de los siguientes supuestos previstos en la disposiciones impugnadas: 1. Búsqueda de datos de archivo municipal, 2. Copia fotostática simple por cada lado impreso, 3. Certificaciones por documento, 4. Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante, 5. Información entregada en disco compacto, y 6. Proporción de información mediante correo electrónico.

### **1. Búsqueda de datos de archivo municipal.**

Como ya se mencionó conforme al principio de gratuidad previsto en el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General y a la interpretación hecha

---

<sup>35</sup> Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de la Primera Sala de la Décima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, registro digital: 160577, página 2077.

por esta Suprema Corte en el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017, la búsqueda de información no puede cobrarse, pues es contrario al principio de gratuidad y a la prohibición de discriminar por la condición económica previstos en los artículos 1o. de la Constitución General, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>36</sup> Por esta razón, son inconstitucionales los artículos 34, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018,<sup>37</sup> 37, fracción X, segundo inciso a) (sic) de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018,<sup>38</sup> 31, fracción IX, inciso d), de la Ley de

<sup>36</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

**Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**"Artículo 24. Igualdad ante la ley**

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**Artículo 26**

Derecho a la igualdad ante la ley y a una misma protección.

<sup>37</sup> **"Artículo 34.** El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

**"XII. Por búsqueda de datos de archivo municipal \$30.00."**

<sup>38</sup> **"Artículo 37.** El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"X. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"(sic) a) Por búsqueda de datos del archivo municipal \$30.00."**



Ingresos del Municipio Tamazunchale, San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal 2018.<sup>39</sup>

## 2. Copia fotostática simple por cada lado impreso.

De los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General<sup>40</sup> y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>41</sup> se advierte que el solo hecho de acceder a la información pública no es

<sup>39</sup> "Artículo 31. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"d) Búsqueda de datos de archivo municipal 0.40."**

<sup>40</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente: A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. ..."

<sup>41</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Capítulo II**

**De las cuotas de reproducción**

**"Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

por sí mismo generador de cargas económicas, pero reproducir dicha información puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

En ese sentido, para estudiar la validez de las disposiciones impugnadas que prevén cuotas por copia fotostática es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.<sup>42</sup> Se analizará si las leyes de ingresos impugnadas, o bien, sus procedimientos legislativos exponen motivos por los cuales fijaron las respectivas cuotas y, de ser así, si dichos motivos constituyen una base objetiva y razonable limitada a los gastos materiales por la reproducción de información. De acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte –dictados en materias distintas al acceso a la información– se ha sostenido que si bien *no es indispensable* que las razones de la modificación de la base del impuesto al activo estén en el procedimiento legislativo sí *pueden* preverse ahí;<sup>43</sup> el fin de un trato desigual para recibir inversión extranjera entre los servicios de transporte terrestre internacional y nacional *puede desprenderse de la misma norma*,<sup>44</sup> o que las razones para distinguir entre contribuyentes pueden *desprenderse de los antecedentes legislativos*.<sup>45</sup>

Cabe destacar que conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

<sup>43</sup> Tesis P./J. 136/2009 de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA."

<sup>44</sup> Tesis 2a. XXVII/2009: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."

<sup>45</sup> Tesis 1a. CLXXIX/2007 "EQUIDAD TRIBUTARIA. LA OMISIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO DE JUSTIFICAR LAS RAZONES QUE SUSTENTAN UN TRATO DIFERENCIADO EN EL PROPIO PROCESO DE REFORMAS A UN ORDENAMIENTO LEGAL, POR SÍ MISMA, NO CONLLEVA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA."

<sup>46</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

En efecto, los recursos no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado, además el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado.<sup>47</sup> Los materia-

---

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título cuarto de esta Constitución.

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

<sup>47</sup> Sirve de referencia la tesis aislada 1a. CXLV/2009 de la Primera Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, registro digital: 166422, página 2712, de rubro y texto siguiente: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.—Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. **Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.** 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. **Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado;** y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal."

les que se adquieran los Municipios para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública debe hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dicho lo anterior, de la revisión integral de las Leyes impugnadas se advierte que entre ellas se fijan cuotas diversas que van desde los 0.312 centavos hasta 1 UMA (equivalente a \$80.60)<sup>48</sup> por fotocopia pero ninguna justifica los elementos que sirven de base para determinar las cuotas, por ejemplo el precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, etcétera. Aunado a ello, en la gran mayoría de las iniciativas de los Municipios y dictámenes legislativos tampoco se expone la manera en la que se cuantificó la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, por lo que no es posible determinar si las cuotas corresponden o no al costo de los materiales que los Estados tienen permitido cobrar por acceso a la información.

Por otro lado, en los pocos supuestos en que se hace alguna referencia a los costos de los servicios no se da una justificación basada en los costos de los materiales. Así, en la exposición de motivos de la Ley del Municipio de Ciudad Valles se señala que *"la expedición de copias por la reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública se causará de acuerdo a las cuotas establecidas"*, mientras que el dictamen legislativo señala que el Municipio propuso incrementos del 7.1% en expedición de constancias, certificaciones y otras similares para el ejercicio fiscal 2018. Sin embargo, ello no constituye una justificación en términos del artículo 6o. constitucional para establecer un cobro derivado de reproducción de información pública solicitada en ejercicio del derecho al acceso a la información. En efecto, únicamente anuncian la imposición de un derecho pero no los costos de los materiales con base en los cuales se determina, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

Exposición de motivos de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles.

---

<sup>48</sup> Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del diez de enero de dos mil dieciocho, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer que el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización es de \$80.60 pesos mexicanos.

"... en cuanto a servicios de expedición de copias, constancias, certificaciones, reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública, se prevén actas de cabido, actas de identificación, constancias de datos de archivos municipales, certificaciones diversas y expedición de copias simples, se causará de acuerdo a las cuotas establecidas, se describe específicamente en acta de identificación, constancia de identidad, carta de buena conducta, carta de origen, alta y baja del programa prospera, carta de tramitación de cartilla militar, carta de no tramitación de cartilla militar, carta de buena conducta, carta de dependencia económica, certificación de sociedades cooperativas y carta de residencia. Lo anterior para un óptimo control de dichos documentos."<sup>49</sup>

Dictamen de la Ley de Ingresos de Ciudad Valles.

"La Comisión Primera de Hacienda y Desarrollo Municipal dijo que los tributos deberán fijarse de acuerdo al incremento al salario mínimo, en la Unidad de Medida y Actualización y de la inflación, pero que el Municipio propuso en su iniciativa incrementos hasta del 7.1% como en servicios de expedición de constancias, certificaciones y otras similares, (constancia de datos de archivos municipales por foja), \$28.00 en el ejercicio fiscal 2017; a \$30.00 para el ejercicio fiscal 2018. ...

"Se observa además que el Ayuntamiento plantea integrar conceptos para cobro, (que se integran en servicios de planeación; expedición de copias; otros derechos, multas por infracciones al reglamento de actividades comerciales) que en su caso han de ser considerados, ya que la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado así lo estipula, sin embargo, en el cuerpo de la exposición de motivos no se advierte que se justifiquen las cantidades cuyo cobro se pretenden.<sup>50</sup> ..."

Asimismo, en la exposición de motivos de la Ley de ingresos del Municipio de Matehuala se dijo que *"han incrementado las solicitudes de información, las cuales requieren recursos humanos y materiales que no son recuperados, toda vez que la ley de ingresos no contempla el cobro por este servicio"*. Por lo que consideró *"justificado establecer un costo por este servicio a efecto de destinar recursos financieros para fortalecer esta función de acceso a la información pública"*. Así, se advierte que la cuota se fijó con el propósito de recuperar los

<sup>49</sup> Foja 4310 vuelta.

<sup>50</sup> Foja 4316.

recursos humanos y materiales empleados al atender solicitudes de información, sin embargo las cuotas deben limitarse exclusivamente a los costos de los materiales, por lo que no se puede pretender cubrir también el concepto de *recursos humanos*. Aunado a ello, no precisa los materiales ni el costo de los mismos por el que se fijó el derecho. A continuación se transcribe la parte conducente de la exposición de motivos:

"... en materia de expedición de copias constancias y certificaciones, reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública y otras similares. El acceso a la información pública, al constituirse como un derecho humano y una garantía individual, su atención debe ser eficiente, sin lesionar derechos de terceros.

"En este sentido, es frecuente en esta municipalidad, atender un sinnúmero de solicitudes de información tendientes a realizar búsquedas y concentración de una información específica respecto de un registro histórico en materia contable, administrativa etcétera lo que implica destinar recursos humanos y materiales, para este fin, los cuales no son recuperados, toda vez que la ley de ingresos no contempla el cobro por este servicio.

"Esta omisión implica que se está brindando un servicio distinto o complementario al del acceso a la información pública, la cual (información) al ya no estar disponible en los portales de transparencia, su búsqueda y en su caso la integración de cierto periodo de esta, implica destinar tiempo, personal y material para (sic) cumplir con este mandato legal. Así entonces, es justificado establecer un costo por este servicio, atendiendo los principios de legalidad, equidad, eficiencia y eficacia, en la prestación de los servicios públicos, a efecto de destinar recurso financiero para fortalecer esta función de acceso a la información pública, precisándose, como ejemplo, la ley de ingresos del Estado, contempla el cobro por este servicio.

"Por lo anterior, se propone el cobro de 2 unidad de medida actualizada por los conceptos de búsqueda de información de meses anteriores o del archivo municipal, agregando este texto al artículo 35, fracción VI, inciso f), para quedar como sigue: ...<sup>51</sup>

"Posteriormente, en la misma iniciativa se desarrolla el siguiente cuadro:

---

<sup>51</sup> Foja 4499.

## "Sección décima sexta.

"Servicio de expedición de copias, constancias, certificaciones, reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública y otras similares.

"Archivo municipal.

Objetivos	Metas	Estrategias
Cobro por concepto de servicios relacionados con este servicio, que no se contemplen en la ley de ingresos.	M a n t e n e r eficientemente este servicio.	Incorporar a la Ley de ingresos, el concepto de investigación y concentración de información en archivos anteriores, solicitada por usuarios del derecho a la información pública de 1 UMA.
		Adicionar el costo por concepto de búsqueda en el archivo municipal, respecto de búsqueda de archivos. El costo sería de 1 UMA.

"Unidad de transparencia.

Objetivos	Metas	Estrategias
1. 2. Agregar a la Ley de Ingresos el costo por la búsqueda de información en archivos del mes anterior y subsecuentes, y su concentración en un dolo (sic) documento a 1 UMA. <sup>52</sup>	Que la información se pueda otorgar de manera eficiente recuperando en lo posible la inversión en recurso material y humano."	Contratar personal para este objetivo e incorporar a la ley de ingresos su cobro.

De lo anterior se concluye que en todas las leyes impugnadas el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno,

<sup>52</sup> Fojas 4500 vuelta y 4501.

sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, la prohibición de discriminar en razón de la condición económica.

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco que prevé una cuota de \$5.00;<sup>53</sup> 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines que prevé una cuota de \$10.00;<sup>54</sup> 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas que prevé una cuota de \$2.08;<sup>55</sup> 36, fracción VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce que prevé una cuota de \$6.00;<sup>56</sup> 35, fracción IX, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral que prevé una cuota de \$3.50;<sup>57</sup> 34, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Charcas que

<sup>53</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$5.00."**

<sup>54</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$10.00."**

<sup>55</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"(sic) VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.08."**

<sup>56</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$6.00."**

<sup>57</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$3.50."**



prevé una cuota de \$37.60;<sup>58</sup> 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz que prevé una cuota de \$4.00;<sup>59</sup> 34, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles que prevé una cuota de \$3.50;<sup>60</sup> 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán que prevé una cuota de \$2.00;<sup>61</sup> 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán que prevé una cuota de \$2.00;<sup>62</sup> 34, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas que prevé una cuota de \$2.50;<sup>63</sup> 37, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa que prevé una cuota de \$2.00;<sup>64</sup> 35, fracción VI, inciso

<sup>58</sup> "Artículo 34. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$37.60."**

<sup>59</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$4.00."**

<sup>60</sup> "Artículo 34. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

**"X. Expedición de copia simple por hoja \$3.50."**

<sup>61</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de copias, constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas y tarifas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00."**

<sup>62</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00."**

<sup>63</sup> "Artículo 34. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.50."**

<sup>64</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"X. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00."**

a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala que prevé una cuota de 0.312 UMA;<sup>65</sup> 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma que prevé una cuota de \$2.00;<sup>66</sup> 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón que prevé una cuota de \$2.00;<sup>67</sup> 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas que prevé una cuota de \$2.10;<sup>68</sup> 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio que prevé una cuota de \$10.00;<sup>69</sup> 31, fracción XV de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí que prevé una cuota de 0.50 UMA<sup>70</sup> equivalente a \$40.30;<sup>71</sup> 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de

<sup>65</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VI. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso, por foja 0.312 UMA."**

<sup>66</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00."**

<sup>67</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00."**

<sup>68</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.10."**

<sup>69</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$10.00."**

<sup>70</sup> "Artículo 31. Los Servicios de Expedición de Copias, Constancias, Certificaciones y otras Similares causarán el cobro de derechos de conformidad a las siguientes tarifas:

"...

**"XV. Por la expedición de copias derivadas de una solicitud de información por foja 0.50 UMA."**

<sup>71</sup> Mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del diez de enero de dos mil dieciocho, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía dio a conocer que el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización es de \$80.60 pesos mexicanos.

Ingresos del Municipio de Santo Domingo que prevé una cuota de \$2.00;<sup>72</sup> 33, fracción XI de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez que prevé una cuota de 1 UMA equivalente a \$80.60;<sup>73</sup> 31, fracción IX, incisos a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale que prevé una cuota de \$3.50;<sup>74</sup> 29, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona que prevé una cuota de \$2.00;<sup>75</sup> 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín<sup>76</sup> que prevé una cuota de 1.00 UMA; 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás que prevé una cuota de \$1.00;<sup>77</sup> 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva que prevé una cuota de \$10.00;<sup>78</sup> 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de

<sup>72</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00."**

<sup>73</sup> "Artículo 33. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

**"XI. Por la expedición de copias derivadas de una solicitud de información por foja 1.00 UMA."**

<sup>74</sup> "Artículo 31. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$3.50 cuota."**

<sup>75</sup> "Artículo 29. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00"**

<sup>76</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso --1.00 UMA."**

<sup>77</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00."**

<sup>78</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

Vanegas que prevé una cuota de \$5.00;<sup>79</sup> 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado que prevé una cuota de \$2.00,<sup>80</sup> y 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos que establece una cuota de \$2.00.<sup>81</sup>

Por otro lado, se reconoce la constitucionalidad del artículo 40, fracción XII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza pues a pesar de haber sido impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>82</sup> no establece cuota alguna para la expedición de fotocopias.<sup>83</sup>

Finalmente, dado el resultado obtenido en la sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 31, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$10.00."**

<sup>79</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso, cada una \$5.00."**

<sup>80</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00."**

<sup>81</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$2.00."**

<sup>82</sup> Foja 45 de su escrito de acción de inconstitucionalidad.

<sup>83</sup> "Artículo 40. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"XII Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

### 3. Certificaciones por documento.

Dado el resultado obtenido en la sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, fracción X, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 33, fracción VIII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 35, fracción VI, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, 32, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta y 26, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 4. Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante.

En el supuesto de información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante, el cobro de cualquier cuota resulta inconstitucional, pues el material es proporcionado por el mismo. De manera encubierta lo que se está cobrando es la búsqueda de información, en violación al principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por motivos de condición económica.

Es ilustrativo lo dicho en el dictamen de la Cámara de Senadores sobre la Ley General de Transparencia:

"Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, **la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.**"

Por ende, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco;<sup>84</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines;<sup>85</sup> 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante;<sup>86</sup> 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas;<sup>87</sup> 31, fracción VIII, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas;<sup>88</sup> 36, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce;<sup>89</sup> 35, fracción IX, inciso c), de la Ley de Ingresos del

**"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso sin costo."**

<sup>84</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"...

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$20.00."**

<sup>85</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$50.00."**

<sup>86</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"...

**"c) información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.60."**

<sup>87</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"(sic) VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"...

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$15.60."**

<sup>88</sup> "Artículo 31. Certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la ley de transparencia y acceso a la información pública.

**"3. Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.00."**

<sup>89</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$6.00."**

Municipio de Cedral;<sup>90</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz;<sup>91</sup> 31, fracción X, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández;<sup>92</sup> 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán;<sup>93</sup> 33, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano;<sup>94</sup> 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalcázar;<sup>95</sup> 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán;<sup>96</sup> 33, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingre-

<sup>90</sup> "Artículo 35. Certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$16.50."**

<sup>91</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.00."**

<sup>92</sup> "Artículo 31. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"X. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.50."**

<sup>93</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de copias, constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas y tarifas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$15.00."**

<sup>94</sup> "Artículo 33. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos pedidos a través de solicitudes de información pública, por foja.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$6.15."**

<sup>95</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.00."**

<sup>96</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

sos del Municipio de Villa de la Paz;<sup>97</sup> 34, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas;<sup>98</sup> 35, fracción VI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala;<sup>99</sup> 37, fracción X, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa;<sup>100</sup> artículo 37 fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona;<sup>101</sup> 35, fracción VII,

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$20.00."**

<sup>97</sup> "Artículo 33. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.10

"b) Información entregada en disco compacto \$13.00

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$13.00."**

<sup>98</sup> "Artículo 34. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$20.00."**

<sup>99</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VI. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante 1.00 UMA."**

<sup>100</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"X. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.00."**

<sup>101</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.50."**



inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma;<sup>102</sup> 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón;<sup>103</sup> 31, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde;<sup>104</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas;<sup>105</sup> 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio;<sup>106</sup> 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciró de Acosta;<sup>107</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín

<sup>102</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$6.00."**

<sup>103</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.50."**

<sup>104</sup> "Artículo 31. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

**"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. \$1.60**

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.00."**

<sup>105</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$20.00."**

<sup>106</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$30.00."**

<sup>107</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$15.00."**

Chalchicuautla;<sup>108</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino;<sup>109</sup> 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuayalab;<sup>110</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina;<sup>111</sup> 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Río;<sup>112</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo;<sup>113</sup> 31, frac-

<sup>108</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$0.50

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$6.00."**

<sup>109</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.20."**

<sup>110</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.00."**

<sup>111</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.00."**

<sup>112</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.00."**

<sup>113</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$20.00."**

ción IX, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale;<sup>114</sup> 27, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán;<sup>115</sup> 29, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona;<sup>116</sup> 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín;<sup>117</sup> 16, fracción IV, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tana-canhuiz;<sup>118</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás;<sup>119</sup> 26, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de

<sup>114</sup> "Artículo 31. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante 2.00 UMA."**

<sup>115</sup> "Artículo 27. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$30.00."**

<sup>116</sup> "Artículo 29. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$15.00."**

<sup>117</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante 5.00 UMA."**

<sup>118</sup> "Artículo 16. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IV Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$25.00."**

<sup>119</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$30.00."**

Tanquián de Escobedo;<sup>120</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva;<sup>121</sup> 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas;<sup>122</sup> 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado;<sup>123</sup> 32, fracción VI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista;<sup>124</sup> 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga;<sup>125</sup> 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe;<sup>126</sup> 36, fracción VII,

<sup>120</sup> "Artículo 26. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$6.00."**

<sup>121</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$25.00."**

<sup>122</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.00."**

<sup>123</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.00."**

<sup>124</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

**"VI. Cartas de no propiedad -sin costo**

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.00."**

<sup>125</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$8.00."**

<sup>126</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Hidalgo;<sup>127</sup> 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos;<sup>128</sup> Artículo 33, fracción X de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Juárez en la porción normativa "Información electrónica expedida en USB del propietario";<sup>129</sup> 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla;<sup>130</sup> 40, fracción XII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza.<sup>131</sup>

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.00."**

<sup>127</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.00."**

<sup>128</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$7.50."**

<sup>129</sup> "Artículo 33. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

**"X. El costo de la información expedida por(sic) archivo municipal será bajo la siguiente tabla en**

"...

**"Información electrónica expedida en USB del propietario 0.15."**

<sup>130</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$10.00."**

<sup>131</sup> "Artículo 40. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"XII Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"c) Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante 0.08 UMA."**

## 5. Información entregada en disco compacto.

Al igual que en el supuesto de las fotocopias, debe verificarse si en la mismas leyes de ingresos, en sus procedimientos o antecedentes legislativos existe alguna justificación de la cuota con base en el costo de los discos compactos. Al respecto, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que son inconstitucionales por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica los artículos 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco que prevé una cuota de \$20.00;<sup>132</sup> 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines que prevé una cuota de \$100.00;<sup>133</sup> 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante que prevé una cuota de \$16.00;<sup>134</sup> 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas que prevé una cuota de \$15.60;<sup>135</sup> 36, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce que prevé una cuota de \$21.00;<sup>136</sup> 35, fracción IX, inciso b),

<sup>132</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$20.00."**

<sup>133</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$100.00."**

<sup>134</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) información entregada en disco compacto \$16.00."**

<sup>135</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. (sic) Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$15.60."**

<sup>136</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral que prevé una cuota de \$31.50;<sup>137</sup> 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz que prevé una cuota de \$15.00;<sup>138</sup> 31, fracción X, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández;<sup>139</sup> 34, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles que prevé una cuota de \$50.00;<sup>140</sup> 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán que prevé una cuota de \$20.00;<sup>141</sup> 33, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano que prevé una cuota de \$12.25;<sup>142</sup> 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán que prevé una

---

"VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$21.00."**

<sup>137</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$31.50."**

<sup>138</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$15.00."**

<sup>139</sup> "Artículo 31. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"X. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$17.00."**

<sup>140</sup> "Artículo 34. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

**"XI. Por cada disco compacto \$50.00."**

<sup>141</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de copias, constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas y tarifas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$20.00."**

<sup>142</sup> "Artículo 33. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos pedidos a través de solicitudes de información pública, por foja.

**"b) Información entregada en disco compacto \$12.25."**

cuota de \$20.00;<sup>143</sup> 34, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas;<sup>144</sup> 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma que prevé una cuota de \$12.00;<sup>145</sup> 37, fracción X, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa que prevé una cuota de \$20.00;<sup>146</sup> 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas que prevé una cuota de \$25.00;<sup>147</sup> 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio que prevé una cuota de \$30.00;<sup>148</sup> 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciró de Acosta que prevé una cuota de \$15.00;<sup>149</sup> 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos

<sup>143</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$20.00."**

<sup>144</sup> "Artículo 34. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$20.00."**

<sup>145</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

" ...

**"b) Información entregada en disco compacto \$12.00."**

<sup>146</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"X. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto \$20.00."**

<sup>147</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto \$25.00."**

<sup>148</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto \$30.00."**

<sup>149</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:



del Municipio de San Martín Chalchicuautla que prevé una cuota de \$20.00;<sup>150</sup> 35, fracción VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala que prevé una cuota de 0.11 UMA;<sup>151</sup> 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino que prevé una cuota de \$10.40;<sup>152</sup> 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuayalab que prevé una cuota de \$15.00;<sup>153</sup> 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo que prevé una cuota de \$22.00;<sup>154</sup> 33, fracción VIII, de la Ley de Ingresos de Soledad de Graciano Sánchez que prevé una cuota de 3 UMA equivalente a \$241.80;<sup>155</sup> 31,

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto \$15.00."**

<sup>150</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto \$20.00."**

<sup>151</sup> Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VI. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"b) Información entregada en disco compacto 0.11 UMA."**

<sup>152</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto \$10.40."**

<sup>153</sup> "Artículo 35. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto \$15.00."**

<sup>154</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto \$22.00."**

<sup>155</sup> "Artículo 33. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

**"VIII. Por la expedición de archivos en medios magnéticos por cada uno 3.00 UMA."**

fracción IX, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale que prevé una cuota de 1.00 UMA,<sup>156</sup> 27, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán que prevé una cuota de \$30.00;<sup>157</sup> 29, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona que prevé una cuota de \$20.00;<sup>158</sup> 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín que prevé una cuota de 10.00 UMA;<sup>159</sup> 16, fracción IV, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanacanhuitz que prevé una cuota de \$50.00;<sup>160</sup> 37, fracción VII, incisos b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás que prevé una cuota de \$50.00;<sup>161</sup> 26, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo que prevé una

<sup>156</sup> "Artículo 31. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno 1.00 UMA."**

<sup>157</sup> "Artículo 27. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno \$30.00."**

<sup>158</sup> "Artículo 29. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno \$20.00."**

<sup>159</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno 10.00 UMA."**

<sup>160</sup> "Artículo 16. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"IV Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno \$50.00."**

<sup>161</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno \$50.00."**

cuota de \$12.00;<sup>162</sup> 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva que prevé una cuota de \$50.00;<sup>163</sup> 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas que prevé una cuota de \$20.00;<sup>164</sup> 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga que prevé una cuota de \$12.00;<sup>165</sup> 33, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos de Villa de la Paz que prevé una cuota de \$13.00,<sup>166</sup> y 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla que prevé una cuota de \$20.00.

Asimismo, es inconstitucional el artículo 31, fracción XVI de la Ley de Ingresos de San Luis Potosí que prevé una cuota *por la reproducción* de información en medio magnético o disco compacto de \$0.20, adicional al cobro del costo de los materiales,<sup>167</sup> pues la mera reproducción no puede generar ningún costo conforme al principio de gratuidad.

<sup>162</sup> "Artículo 26. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno \$12.00."**

<sup>163</sup> "Artículo 37. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno \$50.00."**

<sup>164</sup> "Artículo 36. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto \$20.00."**

<sup>165</sup> "Artículo 32. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

**"b) Información entregada en disco compacto por cada uno \$12.00."**

<sup>166</sup> "Artículo 33. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

"VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"...

**"b) Información entregada en disco compacto \$13.00."**

<sup>167</sup> "Artículo 31. Los Servicios de Expedición de Copias, Constancias, Certificaciones y Otras Similares causarán el cobro de derechos de conformidad a las siguientes tarifas:

## 6. Proporción de información mediante correo electrónico.

Es inconstitucional el cobro de derechos por la información proporcionada mediante correo electrónico, pues no involucra un costo de envío como la mensajería o el correo postal. Al respecto en el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o. constitucional, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

"La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información."

En el mismo sentido, en la exposición de motivos de la Ley General de Transparencia se dijo:

"En el contexto del principio de gratuidad se propone que cuando los sujetos obligados posean la información solicitada en medios electrónicos, deberán privilegiar el acceso gratuito a la misma. **De estar de acuerdo el particular, en que la entrega de la información se realice en el medio electrónico en el que se encuentra, se le enviará sin costo alguno, mediante correo electrónico** o se le pondrá a su disposición la dirección electrónica completa del sitio donde se encuentra la información requerida, comunicándole los datos que le permitan acceder a la misma."

De igual forma se expresaron en el dictamen de la Cámara de Senadores:

"Para el efectivo cumplimiento del principio de gratuidad las Comisiones Dictaminadoras consideran necesario, especificar la gratuidad de los procedimientos, mediante la utilización de medios electrónicos, entre otros mecanismos, que aseguren un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, privilegiando el acceso gratuito a la misma; así, **la entrega de la información podrá realizarse en el medio electrónico en el que se en-**

**cuentra, enviándosele al particular sin costo alguno, a través de correo electrónico** o poniendo a su disposición la dirección electrónica del sitio donde se encuentre la información requerida y todos los datos necesarios para su acceso."

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad del artículo 33, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez que prevé una cuota por la proporción de información mediante correo electrónico,<sup>168</sup> por violar el principio de gratuidad y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

Finalmente, dada la conclusión obtenida sobre la invalidez de las normas impugnadas resulta innecesario el análisis de los demás conceptos de invalidez formulados por las comisiones promoventes. Resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO. En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de

---

"...

**"XVI. Por la reproducción en medio magnético, disco compacto (CD), derivado de una solicitud de información, cobrará según costo de materiales \$0.20."**

<sup>168</sup> "Artículo 33. El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

"...

**"IX. Por la proporción de información mediante correo electrónico 3.00 UMA."**

invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda.<sup>169</sup>

**SÉPTIMO.—Efectos.** Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>170</sup> en vía de consecuencia, se extienden los efectos de la declaratoria de invalidez a todas aquellas disposiciones que prevean supuestos similares a los invalidados, sirve de apoyo el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis P./J. 53/2010 de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."<sup>171</sup>

En ese sentido, la declaratoria de invalidez se hace extensiva a las siguientes disposiciones:

<sup>169</sup> Jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.) del Tribunal Pleno de la Décima Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, registro digital: 2005220, página 356.

<sup>170</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

<sup>171</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, registro: 164820, página 1564, de texto siguiente: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

Tema	Artículos invalidados por extensión de efectos
<p><b>2. Copia fotostática simple por cada lado impreso.</b></p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Armadillo de los Infante</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p><b>Artículo 36.</b> ...  VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública  a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.25</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Cárdenas</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 31.</b> ...  VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública  1. Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00  ...  IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la ley de transparencia y acceso a la información pública.  1. Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Ciudad Fernández</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 31.</b> ...  X. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública  a. Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p>

	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Ébano</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 33. ...</b> VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.50</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Guadalcázar</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 35. ...</b> VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Mexquitic de Carmona</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 37. ...</b> VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.60</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>San Ciro de Acosta</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 32. ...</b> VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.50</p>
--	--



Ley de Ingresos del Municipio de **San Martín Chalchicuautla**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

**Artículo 37.** El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ... VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$0.50

Ley de Ingresos del Municipio de **San Nicolás Tolentino**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

**Artículo 37. ...**

VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00

Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Catarina**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

**Artículo 37. ...**

VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.50

Ley de Ingresos del Municipio de **Santa María del Río**, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.

**Artículo 36. ...**

VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

	<p>a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Tampacán</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.<sup>172</sup></p> <p><b>Artículo 27. ...</b></p> <p>VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Tancanhuitz</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p><b>Artículo 16. ...</b></p> <p>IV. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente <b>Tancuayalab</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p><b>Artículo 35.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ...</p> <p>VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p> <p>a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$0.50</p>
--	---

<sup>172</sup> A foja 5011 el dictamen legislativo de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán evidenció que en la exposición de motivos habían incrementos desde 1.3% hasta 400% en copias fotostáticas simples por cada lado impreso, sin embargo en ninguna parte justifica las cuotas aprobadas.

	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Tanquián de Escobedo</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.<sup>173</sup>  <b>Artículo 26.</b> ...  VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública  a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de Arista</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 32.</b> ...  VI. Cartas de no propiedad sin costo  ...  a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.50</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de Arriaga</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 32.</b> ...  VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública  a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.50</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de Guadalupe</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.<sup>174</sup>  <b>Artículo 37.</b> ...  VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública con-</p>
--	---

<sup>173</sup> En la foja 5151 el dictamen legislativo de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán evidenció que en la exposición de motivos habían incrementos hasta de 100% en la expedición de copias fotostáticas por cada lado impreso, sin embargo, en ninguna parte justifica las cuotas aprobadas.

<sup>174</sup> A foja 5290 la exposición de motivos de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe dijo que la expedición de copias de documentos requeridos a través de solicitudes de informa-

	<p>forme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>a. Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de La Paz</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 33. ...</b> VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.10</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de Hidalgo</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 36. ...</b> VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.50</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Xilitla</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.<sup>175</sup> <b>Artículo 36. ...</b> VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a) Copia fotostática simple por cada lado impreso \$1.00</p>
--	--

ción pública son trámites de gran demanda, cuyo cobro será mediante cuota establecida para cada trámite. El hecho de que se trate de un *trámite de gran demanda* no justifica que se establezcan cuotas para la reproducción de documentos pues se aleja del criterio de que únicamente se puede cobrar por el costo de materiales.

<sup>175</sup> A foja 5450 el dictamen legislativo dice que el Municipio propuso adicionar conceptos de servicios de expedición de copias pero que de la exposición de motivos no se advertía que se justificaran tales, sin embargo, tampoco el mismo dictamen justifican las cuotas aprobadas.

<p><b>3. Certificaciones por documento.</b></p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Cárdenas</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 31.</b> ...  VIII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ...  4. Certificaciones por documento \$42.00  ...  IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la ley de transparencia y acceso a la información pública. ...  4. Certificaciones por documento \$50.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa Juárez</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 33.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ...  X. El costo de la información expedida por (sic) archivo municipal será bajo la siguiente tabla en ...  Expedición de documentos certificados en tamaño carta u oficio por hoja 0.30</p>
<p><b>4. Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante.</b></p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Cárdenas</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 31.</b> ...  IX. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la ley de transparencia y acceso a la información pública.  ...  3. Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante \$5.00</p>
<p><b>5. Información entregada en disco compacto.</b></p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Xilitla</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 36.</b> ...  VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública con-</p>

	<p>forme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>...</p> <p>b. Información entregada en disco compacto \$20.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Rioverde</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p><b>Artículo 31.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:</p> <p>...</p> <p>VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. \$1.60</p> <p>b) Información entregada en disco compacto \$5.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa Catarina</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p><b>Artículo 37.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ...</p> <p>VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>b) Información entregada en disco compacto \$10.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Venado</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.</p> <p><b>Artículo 36.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:</p> <p>...</p> <p>VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>
--	---

	<p>b) Información entregada en disco compacto \$10.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de Arista</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 32.</b> ... VI. Cartas de no propiedad sin costo ... b) Información entregada en disco compacto gratuito</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de Guadalupe</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 37.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ... VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública b) Información entregada en disco compacto \$7.50</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de Ramos</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 35.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ... VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública b) Información entregada en disco compacto \$10.00</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa de Hidalgo</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018. <b>Artículo 36.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ...</p>
--	--

	<p>VII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>b) Información entregada en disco compacto \$10.50</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa Juárez</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 33.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ...  X. El costo de la información expedida por (sic) archivo municipal será bajo la siguiente tabla en ...  Información en disco de video digital 0.15</p> <p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Zaragoza</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 40.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ...  XII. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>b) Información entregada en disco compacto 0.17 UMA</p>
<p><b>6. Por cada hoja impresa</b></p>	<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Villa Juárez</b>, S.L.P., para el ejercicio fiscal del año 2018.  <b>Artículo 33.</b> El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes: ...  X. El costo de la información expedida por (sic) archivo municipal será bajo la siguiente tabla en ...  ...  Por cada hoja impresa 0.04</p>



Asimismo se extiende la declaratoria de invalidez del artículo 35, fracción VI, inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala<sup>176</sup> que establece un costo de 0.04 UMA por escaneo por foja.

Dichas declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de San Luis Potosí. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de San Luis Potosí deberá abstenerse de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a los precedentes acciones de inconstitucionalidad 11/2017 y 4/2018.

Asimismo deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 13/2018.

SEGUNDO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 25/2018.

TERCERO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, respecto de la impugnación de los artículos 31, fracción X, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 33, fracción VIII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 35, fracción VI, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, 31, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 32, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta y 26, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio

---

<sup>176</sup> **Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala.**

"**Artículo 35.** El cobro del derecho de expedición de constancias, certificaciones y otras similares se causará de acuerdo a las cuotas siguientes:

" ...

"VI. Reproducción de documentos requeridos a través de solicitudes de información pública conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

" ...

"e) Escaneo por foja 0.04 UMA."

de Tanquián de Escobedo, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018.

CUARTO.—Se reconoce la validez del artículo 40, fracción XII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 35, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco, 37, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, 32, fracción VII (sic), incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, 36, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, 36, fracción VIII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce, 31, fracción VIII, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas, 35, fracción IX, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, 34, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Charcas, 37, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, 31, fracción X, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 34, fracciones X, XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, 35, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, 33, fracción VIII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalcázar, 36, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán, 34, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, 35, fracción VI, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, 37, fracción X, incisos a), b) y c) y segundo inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, 37 fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, 35, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, 32, fracción VII, incisos a) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón, 31, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 37, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, 35, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, 32, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cirilo de Acosta, 31, fracciones XV y XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, 37, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Chalchicuaautla, 37, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, 35, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuayalab, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Río, 37, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, 33, fracciones VIII, IX y XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de

Soledad de Graciano Sánchez, 31, fracción IX, incisos a), b), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, 29, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, 27, fracción VIII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, 32, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, 37, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tantalajás, 16, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancanhuitz, 26, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, 37, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, 36, fracción VII, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, 36, fracción VII, incisos a) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, 32, fracción VI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, 33, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de la Paz, 32, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Hidalgo, 35, fracción VII, incisos a) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, 33, fracción X, en la porción normativa "Información electrónica expedida en USB del propietario 0.10", de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Juárez, 36, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla y 40, fracción XII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018.

SEXTO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, 31, fracciones VIII, numerales 1 y 4, y IX, numerales 1, 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas, 31, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 33, fracción VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalcázar, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, 31, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Chalchicuautla, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, 37, fracción VII, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina, 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Río, 27, fracción VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, 16, fracción IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancanhuitz, 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuayalab, 26, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de

Ingresos del Municipio de Venado, 32, fracción VI, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga, 37, fracción VII, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe, 33, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de La Paz, 36, fracción VII, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Hidalgo, 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, 33, fracción X, en la porción normativa "Por cada hoja impresa 0.04. Expedición de documentos certificados en tamaño carta u oficio por hoja 0.30. Información en disco de video digital 0.15", de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Juárez 36, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla, 40, fracción XII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza y 35, fracción VI, inciso e), de la ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018.

SÉPTIMO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

OCTAVO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

Sometida a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. anunció voto concurrente y particular generales.

El Ministro José Fernando Franco González Salas anunció voto concurrente general.

El Ministro presidente Luis María Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En consecuencia, para el efecto de ser indicado en el pie del engrose, después de los puntos resolutivos:

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

**En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduarno Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.

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

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos apartándose de las consideraciones, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández en contra de algunas consideraciones y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Certificaciones por documento", consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, fracción X, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 33, fracción VIII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 35, fracción VI, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, 32, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciró de Acosta y 26, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018. Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández en contra de las consideraciones, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Copia fotostática simple por cada lado impreso", consistente en declarar la invalidez del artículo 31, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018. Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Eduardo Medina Mora I. votaron en contra. El Ministro Javier Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, fracción X, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 33, fracción VIII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 35, fracción VI, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, 31, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 32, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta y 26, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos apartándose de las consideraciones, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández en contra de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Copia fotostática simple por cada lado impreso", consistente en reconocer la validez del artículo 40, fracción XII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018. El Ministro Javier Laynez Potisek anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos apartándose de las consideraciones, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández en contra de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Copia fotostática simple por cada lado impreso", consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, 32, fracción VII (sic), inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, 36, fracción VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del

Municipio de Catorce, 35, fracción IX, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, 34, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Charcas, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, 34, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán, 34, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, 35, fracción VI, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, 37, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, 31, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, 33, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 31, fracción IX, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, 29, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlaías, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado y 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018. El Ministro Javier Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández separándose de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I. separándose de las consideraciones, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Información entregada en disco compacto", consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahualulco, 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, 32, fracción VII (sic), inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, 31, fracción X, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, 33, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán, 34, fracción

VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, 37, fracción X, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Chalchicuautla, 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuayalab, 29, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, 26, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, 33, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de la Paz, 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga y 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018. Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo votaron en contra. El Ministro Javier Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Información entregada en memoria electrónica USB proporcionada por el solicitante", consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Aqualulco, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, 32, fracción VII (sic), inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Axtla de Terrazas, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, 36, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce, 31, fracción VIII, numeral 3, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas, 35, fracción IX, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, 31, fracción X, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, 33, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalcázar, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huehuetlán, 34, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, 35, fracción VI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, 37, fracción X, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, 37 fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, 35, fracción VII, inciso c),



de la Ley de Ingresos del Municipio de Moctezuma, 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rayón, 31, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Chalchicuautla, 37, fracción VII, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuaualab, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Río, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, 31, fracción IX, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, 29, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, 27, fracción VIII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, 16, fracción IV, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancanhuitz, 26, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, 32, fracción VI, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, 33, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de la Paz, 32, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga, 37, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Hidalgo, 35, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, 33, fracción X, en la porción normativa "Información electrónica expedida en USB del propietario 0.10", de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Juárez, 36, fracción VII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla y 40, fracción XII, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos apartándose de las consideraciones, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Norma Lucía Piña Hernández separándose de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I. separándose de las consideraciones, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado

"Información entregada en disco compacto", consistente en declarar la invalidez de los artículos 36, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Catorce, 35, fracción IX, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, 34, fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, 35, fracción VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, 31, fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Potosí, 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, 33, fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 31, fracción IX, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, 27, fracción VIII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, 32, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamuín, 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, 16, fracción IV, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancanhuitz y 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tierra Nueva, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018. El Ministro Javier Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Búsqueda de datos de archivo municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 34, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Valles, 37, fracción X, segundo inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa y 31, fracción IX, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández separándose de las consideraciones, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado "Proporción de información mediante correo electrónico", consistente en declarar la invalidez del artículo 33, fracción IX, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018.

### En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Armadillo de los Infante, 31, fracciones VIII, numeral 4, y IX, numerales 3 y 4, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas, 33, fracción VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ébano, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexquitic de Carmona, 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciro de Acosta, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina, 32, fracción VI, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, 32, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arriaga, 33, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de La Paz, 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Hidalgo y 33, fracción X, en la porción normativa "Por cada hoja impresa 0.04. Expedición de documentos certificados en tamaño carta u oficio por hoja 0.30. Información en disco de video digital 0.15", de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Juárez, todas del Estado de San Luis Potosí, para el ejercicio fiscal del año 2018.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 31, fracciones VIII, numeral 1, y IX, numeral 1, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cárdenas, 31, fracción X, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Fernández, 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalcázar, 31, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Martín Chalchicuautla, 37, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, 37, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Catarina, 36, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Río, 27, fracción VIII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampacán, 16, fracción IV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tancanhuitz, 35, fracción VII, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Vicente Tancuayalab, 26, fracción VII, inciso a), de la Ley

de Ingresos del Municipio de Tanquián de Escobedo, 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, 32, fracción VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Arista, 37, fracción VII, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Guadalupe, 36, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Hidalgo, 35, fracción VII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, 36, fracción VII, incisos a) y b) de la Ley de Ingresos del Municipio de Xilitla, 40, fracción XII, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Zaragoza; y 35, fracción VI inciso e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, todas del Estado de San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del año 2018. Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo séptimo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de San Luis Potosí; vincular al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al legislar para el próximo año fiscal, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa; y determinar que la ejecutoria se notifique a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

#### **En relación con el punto resolutivo octavo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. anunció voto concurrente y particular generales.

El Ministro José Fernando Franco González Salas anunció voto concurrente general.

El Ministro presidente Luis María Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018.

En sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad identificadas al rubro en que, entre otras cosas, declaró la invalidez de ciertas normas impugnadas que prevén contribuciones por concepto de expedición de copias, o bien, por la reproducción en medio magnético, disco compacto (CD), ambas derivadas de una solicitud de información.

Lo anterior, al considerar esencialmente que el Congreso del Estado de San Luis Potosí estableció arbitrariamente los montos respectivos sin contar con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser analizada por este Alto Tribunal, razón por la cual se viola el principio de gratuidad que rige en materia de acceso a la información, así como la prohibición de discriminación por condición económica del solicitante.

Aun cuando comparto el sentido de la decisión, considero que hubiera sido idóneo que este Alto Tribunal se hubiera allegado de más pruebas, en virtud de que el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que hasta antes de dictarse sentencia en una acción de inconstitucionalidad, el Ministro instructor puede solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente todos aquellos elementos que a su juicio sean necesarios para la mejor solución del asunto.

Considero que, conforme a dicho precepto, en asuntos que requieren cierta información especializada, técnica o económica que escapa del conocimiento ordinario del Juez constitucional, como en el caso el costo de los materiales para reproducir la información solicitada en ejercicio del derecho de acceso a la información, este Alto Tribunal debe acudir a instituciones, tales como la Procuraduría Federal del Consumidor, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otros, a fin de allegarse de informes y dictámenes que permitan establecer parámetros objetivos.

A partir de esa información proporcionada por las instituciones u organismos especializados en la materia, este órgano jurisdiccional podría estar en condiciones de tomar una decisión con mayor apego a la realidad imperante.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de mayo de 2019.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

**II. DIGNIDAD HUMANA. SU ALCANCE Y DERECHOS DERIVADOS DESDE EL ASPECTO DE LA PREFERENCIA SEXUAL DE CADA INDIVIDUO.**

**III. FAMILIA. SU PROTECCIÓN, LA IGUALDAD ANTE LA LEY DEL HOMBRE Y LA MUJER, Y EL DERECHO DE LAS PERSONAS A DECIDIR EL NÚMERO Y ESPACIAMIENTO DE SUS HIJOS EN FORMA LIBRE, RESPONSABLE E INFORMADA, SON DERECHOS DERIVADOS DE AQUELLA INSTITUCIÓN.**

**IV. MATRIMONIO. LA PROCREACIÓN PARA LA PERPETUACIÓN DE LA ESPECIE NO CONSTITUYE SU FINALIDAD ESENCIAL.**

**V. MATRIMONIO. EL PRECEPTO LEGAL QUE PREVÉ LA POSIBILIDAD DE CONTRAERLO EXCLUSIVAMENTE ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER VULNERA LOS DERECHOS DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS PERSONAS, EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 140 Y 148, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "EL HOMBRE Y LA MUJER", DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 147, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER", ASÍ COMO "PERPETUAR LA ESPECIE", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS VINCULATORIOS DE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DEFINICIÓN DE MATRIMONIO CON EL OBJETO DE QUE LAS DIVERSAS DISPOSICIONES LEGALES LOCALES QUE SE REFIERAN A ESA INSTITUCIÓN SEAN INTERPRETADAS Y APLICADAS CONFORME A LO DETERMINADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN [INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE REFIERAN RELACIONES "ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER" Y "COMO MARIDO Y MUJER" CONTENIDAS EN DIVERSOS PRECEPTOS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL**

**ESTADO DE NUEVO LEÓN Y OTROS ORDENAMIENTOS ESTATALES VINCULADOS TANTO CON EL MATRIMONIO COMO CON EL CONCUBINATO (COMPRENDIDO EN EL CAPÍTULO XI, TÍTULO QUINTO, LIBRO PRIMERO, DEL CÓDIGO CIVIL LOCAL).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 140 Y 148, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA: "EL HOMBRE Y LA MUJER" DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, EL ARTÍCULO 147, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER" Y "PERPETUAR LA ESPECIE", DEL REFERIDO CÓDIGO CIVIL, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE REFIERAN RELACIONES "ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER" Y "COMO MARIDO Y MUJER" CONTENIDAS EN DIVERSOS PRECEPTOS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y OTROS ORDENAMIENTOS ESTATALES VINCULADOS TANTO CON EL MATRIMONIO COMO CON EL CONCUBINATO, DEBERÁ ENTENDERSE QUE ESTAS INSTITUCIONES INVOLUCRAN A DOS PERSONAS DEL MISMO O DIFERENTE SEXO (COMPRENDIDO EN EL CAPÍTULO XI, TÍTULO QUINTO, LIBRO PRIMERO, DEL CÓDIGO CIVIL LOCAL)].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 19 DE FEBRERO DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecinueve de febrero de dos mil diecinueve.

**VISTOS** para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 29/2018 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el siete de febrero de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucional-

lidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

- **Órganos que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna:** Congreso y el Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Nuevo León.

- **Normas generales cuya invalidez se reclaman.** Los artículos 140 y 148 en la porción normativa "el hombre y la mujer", del Código Civil para el Estado de Nuevo León, reformados mediante Decreto Número 317, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el ocho de enero de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y de instrumentos internacionales violados.** El promovente estima violados los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, 11, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2o., 3o. y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y los diversos 2o. y 3o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

- Indica que es inconstitucional la porción normativa "el hombre y la mujer" en los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, toda vez que considera la institución del matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer y excluye a las parejas del mismo sexo. Lo anterior, vulnera directamente el derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, los principios de igualdad y no discriminación, la protección a la organización y desarrollo de la familia, previstos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La norma impugnada tiene una legítima finalidad constitucional, además de que se emitió cumpliendo todas las normas aplicables. Dicha norma tiene el objeto de proteger y garantizar a las víctimas u ofendidos la reparación del daño, cuando resulten afectados por las conductas ilícitas que se prevén en el artículo 22 constitucional, y en ese sentido se aprecia la inexistencia de toda violencia al principio constitucional.

- Indica que el artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León establece que el Estado sólo reconoce la unión legítima de un solo hombre con una sola mujer para contraer matrimonio y que tenga como fin la



ayuda mutua, guardarse fidelidad, perpetuar la especie y crear una comunidad de vida permanente. Así, el requisito se satisface sólo mediante la unión del hombre con una mujer en función directa de los artículos 140 y 148 del código citado.

- Señala que al prever el matrimonio como un derecho orientado a salvaguardar la perpetuación de la especie, transgrede el reconocimiento de la dignidad humana como derecho fundamental, del que deriva el libre desarrollo de la personalidad reconocido en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el diverso 1o. de la Constitución Federal. El derecho en cuestión, implica que todo individuo puede elegir, de forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, lo que recae en la libertad de contraer matrimonio, procrear o no hijos, definir preferencias sexuales, compartir su vida con otra independientemente de su sexo y género.

- Por lo anterior, estima que las porciones normativas que se refieren al matrimonio como la unión entre "un hombre y una mujer", son incompatibles con el bloque de constitucionalidad actual que rige la materia de derechos humanos; esto, ya que se orientan a garantizar la perpetuación de la especie y no a compartir una vida en común con la persona de su elección. Insiste, que los fines de procreación dependerán sólo de la persona y su libre desarrollo, pues también es una potestad, por lo que la celebración del matrimonio no necesariamente conlleva a la procreación. Sustenta sus argumentos con la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "MATRIMONIO. EL ARTÍCULO 143, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PRESCRIBE 'PERPETUAR LA ESPECIE', COMO UNA DE LAS FINALIDADES DE ESA INSTITUCIÓN, ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

- Posteriormente, indica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 1.1 de la Convención Americana (en cuanto a la prohibición de discriminación), definió que el precepto es una norma de carácter general y su contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado y obliga a que los Estados parte garanticen todos los derechos y libertades reconocidos, sin discriminación alguna. Asimismo, refiere que el Tribunal Interamericano ha señalado que el principio de igualdad y no discriminación es inseparable de la dignidad de la persona.

- Hace especial énfasis en que lo anterior ha sido reiterado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de título y subtítulo: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE

## CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."

- Posteriormente, retoma el caso: "*Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*" para señalar que dentro de los derechos fundamentales, se encuentra el derecho a la identidad personal y sexual. Una vez que define esos derechos, indica que éstos, en conjunción de otros, son factores que determinan a un individuo en su desarrollo personal y que repercute en la colectividad con la que interactúa; de ahí que, el individuo tenga la libertad de entablar relaciones afectivas, amistosas o sexuales con personas del sexo o género igual o diferente, lo que repercute en la autodeterminación de la persona e incide en su decisión de con quién formará una vida en común y si desea o no tener hijos.

- Enfatiza que la porción normativa e incompatible con la prohibición de la discriminación y la protección efectiva de los derechos de identidad personal y sexual, pues limitan el matrimonio a la unión entre un hombre y una mujer y no con la persona que sea de la elección, lo cual repercute en el libre desarrollo.

- Así, concluye que al excluir injustificadamente a las parejas del mismo sexo para contraer matrimonio, se contrapone a la dignidad humana y contraviene los artículos 1o. y 4o. constitucionales.

- Asimismo, indica que limitar el matrimonio a "un hombre y una mujer" para garantizar la perpetuación de la especie, transgrede el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, pues se excluye de forma categórica de este derecho a las parejas del mismo sexo. Efectivamente, refiere que la vigencia de la disposición en el orden jurídico, se materializa como un acto de discriminación por ejercer una distinción basada en razones de preferencia sexual, con los efectos de impedir el reconocimiento y ejercicio de los derechos de igualdad, así como oportunidades.

- Para sustentar el argumento, retoma las consideraciones emitidas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015. Al respecto, se decidió que el artículo impugnado del Código Civil del Estado de Jalisco –de contenido similar al de la presente acción– era discriminatorio y la principal línea argumentativa es que vulneraba la protección a toda forma de familia, aun cuando la Constitución Federal protege a cualquiera de sus formas.

- Enfatiza que las normas impugnadas derivan en una notoria exclusión de las parejas conformadas por personas del mismo sexo y generan una

distinción basada en el reconocimiento del matrimonio como una institución única, entre parejas heterosexuales; por ello, el legislador crea un estigma a las modalidades no tradicionales del ejercicio de este derecho, sin sustento constitucional y que rebasa el contexto social actual. Así, la discriminación proviene desde la ley y viola la norma fundamental y tratados internacionales.

- Como consecuencia, indica que la legislación del Estado de Nuevo León no es acorde a los principios fundamentales contemplados a partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, mediante los cuales se insta a las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Aunado, no atiende la prohibición de discriminación motivada por el género, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

- Por otra parte, refiere que si bien es cierto que el principio de igualdad tiene diversas acepciones, una de éstas es la igualdad ante la ley y debe observarse en todos los preceptos a fin de prever disposiciones sin tratos diferenciados o criterios arbitrarios; por lo contrario, debe procurar la protección más amplia a las personas en todo momento. Así, indica que sólo puede legislarse en función positiva para otorgar una protección especial.

- Aunado a lo anterior, indica que el principio de no discriminación también implica la prohibición de hacer distinciones sin una base objetiva, por lo que los artículos impugnados no cumplen con el mandato constitucional y perjudica sistemáticamente a un grupo de personas.

- En este orden de ideas, retoma a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso: "*López Álvarez Vs. Honduras*", pues se fijó que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación, establece que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan estos efectos. Asimismo, indica que este Tribunal Internacional ha señalado el alcance de la relación entre el género humano y la dignidad, de forma que es inadmisibles considerar que un grupo determinado de personas es superior, dando como resultado un trato privilegiado como sería el goce de determinados derechos.

- Por otra parte, destaca que la Opinión Consultiva 24/2017, de veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete, la Corte Interamericana de Derechos humanos determinó que de conformidad con los artículos 1.1, 2, 11.2, 17 y 24 de la convención, los Estados deben garantizar el acceso a la figura jurídica del matrimonio a las parejas del mismo sexo; de ahí que, se deba asegurar

el acceso al matrimonio en condiciones de igualdad sin importar el sexo de las personas.

- Evidencia que los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, con relación al diverso 147 prevén una disposición excluyente que implica discriminación con base en las preferencias sexuales, carecen de contenido neutral y, por lo tanto, afectan de manera desproporcionada y negativa a un grupo social.

- Así, estima que reconocer el matrimonio como la unión exclusiva entre un hombre y una mujer es incompatible con la Constitución Federal y el *corpus iuris* internacional, toda vez que no existe justificación que motive la distinción y se impide el acceso a la institución matrimonial a un determinado grupo de personas. Finalmente, indica que el matrimonio no es un concepto inmutable, sino que debe atender a los procesos sociales dinámicos que deben ser acorde al principio pro persona.

- De esta forma, concluye que las porciones impugnadas de los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, ya que atentan contra la autodeterminación de las personas y el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo; de forma implícita, generan una violación al principio de igualdad y excluye a las parejas homosexuales para contraer matrimonio.

- Finalmente, refiere que si se declaran inconstitucionales los preceptos impugnados, entonces también deben invalidarse todas aquellas normas que estén relacionadas; esto, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, recalca que los artículos 140 y 148 están en función de una interpretación sistemática del diverso 147, por lo que este Alto Tribunal es competente para declarar su invalidez indirecta, en la porción normativa que señala: "perpetuación de la especie". Luego, los efectos de la invalidez de una norma o grupo de ellas, se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra, por las mismas causas.

**CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de ocho de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad con el número de expediente **29/2018**; asimismo, la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que fungiera como instructor en el procedimiento.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el nueve de febrero siguiente, el Ministro instructor tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad y la admitió a trámite, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Nuevo León para que rindieran su informe y requirió al Congreso de dicha entidad federativa, por conducto de quien legalmente lo representa, para que enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada; por su parte, solicitó al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa remitiera el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en el que se publicó la norma impugnada; por último, dio vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, a través del subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, rindió su informe el veinte de marzo de dos mil dieciocho. Al respecto, contestó el concepto de invalidez de la parte accionante, señalando lo siguiente:

- En primer lugar, refiere que previa a la promulgación respectiva por el gobernador del Estado de Nuevo León, se publicó el decreto 317 en el Periódico Oficial de la entidad federativa, mediante el cual se reformaron los artículos impugnados. Así, la promulgación del decreto se hizo con fundamento en los artículos 71, 75 y 85, fracción X, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. No obstante, en la demanda no converge la promulgación realizada por el gobernador.

- En la demanda, se plantea la inconstitucionalidad de las normas impugnadas con base en que atentan los derechos humanos de igualdad y no discriminación, ya que se excluye la posibilidad de que las parejas del mismo sexo celebren el matrimonio; sin embargo, la reforma no versó respecto de dicha temática, sino que se buscó modificar la edad para celebrar esponsales y unirse en matrimonio.

- Incluso, la propia demanda reconoce que de la exposición de motivos, se advierte que, la reforma tiene la finalidad de evitar el matrimonio infantil y establecer los dieciocho años como edad mínima para contraer matrimonio, pues antes se permitía que los Jueces concedieran dispensas para los menores de edad.

- Transcribe la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el gobernador constitucional de la entidad, así como el dictamen emitido por la Comisión de Legislación del Congreso del Estado de Nuevo León; esto, para evidenciar que la reforma pretende atacar el problema del matrimonio infantil.

- Así, evidencia que la reforma a las normas impugnadas en nada involucra el género de las personas que pueden celebrar esponsales o contraer matrimonio. También, indica que si bien es cierto que el texto del artículo 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León se alude "al hombre y la mujer", no se hace en un sentido excluyente o que discrimine a personas del mismo sexo. Así, simplemente se buscó regular la edad mínima de quienes podrían celebrar esponsales o casarse y no debe conferírle un alcance ajeno al texto ni finalidad.

- Asimismo, refiere que los artículos impugnados están en el tema de matrimonio, subtema de los esponsales, eso no autoriza a aprovechar su impugnación actual como pretexto para cuestionar tardíamente otros dispositivos (el diverso artículo 147 del mismo código citado) cuya constitucionalidad no se previó en el plazo previsto por la ley reglamentaria aplicable a las acciones de inconstitucionalidad.

- Continúa con que la simple lectura de los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, se advierte que no son reguladores del género sexual de las personas que pueden celebrar legalmente esponsales o contraer matrimonio. De esta forma, lo que se propone en la demanda pasa a ser un problema de interpretación normativa y no de colisión con la Constitución Federal, por lo que la vía de la acción de inconstitucionalidad no es la adecuada.

- Finalmente, refiere que el artículo 147 del Código Civil, multicitado, admite una interpretación conforme a la Constitución Federal, de manera que se adecua a la parte dogmática y es armónica con los derechos humanos reconocidos en ésta y los tratados internacionales; por ello, estima que lo mismo ocurre con los artículos 140 y 148 impugnados, ya que al tenor literal no tiene el efecto restrictivo de los derechos que se postulan en la demanda. Aun suponiendo que fueran restrictivas en su literalidad, son susceptibles de interpretarse conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado.** Posteriormente, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, a través de la presidenta de la Mesa Directiva de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, rindió su informe el veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, en los siguientes términos:

- En primer término, refiere que el propio actor señaló que la norma que se combate no es la que define la institución de matrimonio, pues en realidad

tal concepto se encuentra en el artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León. No obstante, el artículo 147 fue reformado mediante decreto publicado el cinco de febrero de mil novecientos noventa y siete, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León; por ello, concluye que: si la porción normativa "el hombre y la mujer" existe desde esa fecha, entonces la presente acción debe declararse extemporánea.

- Luego, indica que al no preverse en normas relativas al matrimonio en la Constitución Federal, no existe un parámetro con el que pueda confrontarse el texto de los artículos impugnados, entonces es inadecuado estudiar la constitucionalidad a la luz del artículo 4o., pues ese precepto sólo contempla la igualdad entre el hombre y la mujer, así como la protección de la familia.

- De la lectura de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que el artículo 17 utiliza los términos "hombre y mujer" al igual que otros tratados, pero esto no quiere decir que sean excluyentes o no se establezcan condiciones de igualdad para todas las personas sin importar su sexo; de ahí que, considere que no se está ante un acto discriminatorio, pues, insiste, que los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León no contravienen lo establecido en los diversos 1o. y 4o. de la Constitución Federal.

- De igual forma, indica que los artículos del Código Civil local no vulneran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Congreso del Estado de Nuevo León actuó dentro de su esfera competencial, en estricto acatamiento al contenido del artículo 116 constitucional en relación con los diversos 63, 70 y 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

- Posteriormente, indica que partiendo de la premisa que el matrimonio es la institución integradora de la familia, así como que el vínculo jurídico social en el que dos personas contraen derechos y obligaciones recíprocas, es claro que el elemento fundamental para aceptar las cargas que derivan del matrimonio, es el consentimiento personalísimo de ambos contrayentes.

- En otro orden de ideas, señala que el matrimonio infantil constituye un problema mundial que va en contra de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que deciden por ellos o que son objeto de una moneda de cambio para mejorar la economía de sus padres, pues se sujetan a obligaciones que no son física ni psicológicamente aptas para su pleno desarrollo.

- Ante esta problemática, indicó que con la reforma se cumplen con los tratados internacionales (Convención Americana sobre Derechos Humanos,

Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de Matrimonios, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación en Contra de la Mujer) en los cuales se establecen que los dieciocho años es la edad mínima que debe tener el hombre y la mujer para contraer matrimonio. Adicionalmente, también se cumplen con los derechos humanos reconocidos en el primer párrafo del artículo 1o. y el sexto párrafo del artículo 4o., ambos de la Constitución Federal, toda vez que se permite que todas las personas gocen de los derechos humanos y garantías para su protección, así como que se tome en cuenta el interés superior de la niñez.

- Así, indica que el espíritu del legislador es derogar las disposiciones establecidas como excepciones para que un menor de edad pueda contraer matrimonio, es decir, que los menores sólo puedan contraer matrimonio con la autorización del Juez de primera instancia o el tribunal de justicia en el Estado ante causas graves y justificadas.

- Como consecuencia, indica que el matrimonio para mayores de dieciocho años garantiza que la persona tenga la autodeterminación adquirida por la mayoría de edad y se refleje en su desarrollo personal; es por eso, que no considera que se violente el libre desarrollo de la personalidad ni los artículos 1o. y 4o. constitucionales.

- Incluso, refiere que la nueva edad no sólo es para la protección de los menores, sino que desvincula la procreación del matrimonio.

- Así, la reforma pretende evitar la desigualdad, la exclusión, discriminación y deserción escolar, así como salvaguardar los derechos de las menores cuyos padres pactan el matrimonio y se encuentra arraigado en la discriminación por razón de sexo, género y edad.

- Luego, reconoce que el matrimonio infantil es una práctica que sigue ocurriendo en el país, e implica una violación grave a los derechos de los niños y niñas que impide su libertad física, sano desarrollo en su entorno y la capacidad de decidir un futuro para sí mismos. Adicionalmente, se pretende evitar la violencia que suelen sufrir las menores, que van desde abusos hasta violaciones y las consecuencias que trae la falta del uso del preservativo.

- Continúa con que permitir el matrimonio infantil violenta los derechos humanos de los menores, pues puede ser una de las formas generalizadas de abuso sexual y explotación, con consecuencias negativas como la separación



de la familia y amigos, la falta de libertad para relacionarse con personas de la misma edad y reducción de las oportunidades para acceder a la educación.

- Por todo lo expuesto, concluye que la mayoría de edad para contraer matrimonio es un requisito que implica la eliminación de cualquier dispensa de familiares o tutores, al igual que autoridades o Jueces en beneficio de los menores. Así, estima que las normas impugnadas no son transgresoras de derechos humanos, sino que se trata de una medida necesaria para los fines que se persiguen.

**SÉPTIMO.—Plazo para alegatos.** Como consecuencia, por proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentados los informes y por desahogado el requerimiento formulado en el diverso auto de nueve de febrero de dos mil dieciocho. Adicionalmente, se ordenó correr traslado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a la Procuraduría General de la República, con copia simple del informe y anexos presentados por la autoridad promulgadora de la norma impugnada. Finalmente, se fijó el plazo de cinco días hábiles para que formularan por escrito sus alegatos.

**OCTAVO.—Opinión de la Procuraduría General de la Republica.** Debido a la ausencia de titular de la Procuraduría General de la Republica,<sup>1</sup> Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales, mediante oficio presentado el seis de abril de dos mil dieciocho, emitió la opinión respectiva, sobre el conflicto jurídico planteado. Como consecuencia, mediante proveído de nueve de abril siguiente, el Ministro instructor tuvo por formulado el pedimento.

En síntesis, el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales manifestó:

- En cuanto a la extemporaneidad alegada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León, señaló que los argumentos, atendiendo a la suplencia de la queja y la cuestión efectivamente planteada, deben entenderse como una causal de improcedencia, respecto de la impug-

---

<sup>1</sup> Se tiene como hecho notorio que el señor Raúl Cervantes Andrade presentó su renuncia al cargo de procurador general de la República el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, y a la fecha el Senado de la República no ha designado a otra persona para ocupar la vacante.

nación del artículo 147 del Código Civil local, cuya validez se pretende en vía de consecuencia.

- Luego, señala que el planteamiento de improcedencia debe desestimarse, ya que con la reforma de los artículos 140 y 148, se configuró un acto legislativo nuevo con el que se aumentó la edad para contraer matrimonio. Así, si bien es cierto que el artículo 147 se reformó el cinco de febrero de mil novecientos noventa y siete y en éste se define la institución de matrimonio, lo cierto es que los preceptos 140 y 148 del mismo ordenamiento, sólo se reformaron para combatir el matrimonio infantil al elevar la edad y suprimir la dispensa de la misma por causas justificadas. Este simple aspecto implica una modificación sustancial de los preceptos impugnados.

- Retoma lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 29/2008, en el que el Tribunal Pleno reiteró que si bien es cierto que cuando la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, entonces no se podía considerar como un acto legislativo nuevo que hiciera procedente la acción de inconstitucionalidad. En cambio, cuando del texto aprobado se advierta que se modificó el alcance jurídico o se hubiere precisado un punto ambiguo u oscuro, entonces sí se estaba en presencia de un nuevo acto legislativo.

- Así, indica que sí se cumplen con los dos requisitos para considerar que existe un nuevo acto legislativo (que se haya llevado un proceso legislativo y que la modificación normativa sea sustantiva o material). En cuanto al primer aspecto, se llevaron a cabo las diferentes etapas del procedimiento legislativo hasta culminar con la publicación de la reforma; en cuanto al segundo, también se actualiza, ya que se modificó la edad para contraer matrimonio, de forma que la figura de matrimonio sufrió un cambio significativo.

- Por lo anterior, estima que la causal de improcedencia debe desestimarse.

- En cuanto al fondo del asunto, expone el marco constitucional, jurisprudencial y convencional que estima aplicable al caso. Con base en lo anterior, concluye que: el concepto de invalidez esgrimido es esencialmente fundado.

- Al respecto señala que la exclusión de las personas homosexuales a la institución del matrimonio incide directamente en el libre desarrollo de la personalidad de forma injustificada. Continúa con que las parejas del mismo

sexo pueden adecuarse a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y de la familia en la medida que también se mantienen relaciones comprometidas y estables.

- Retoma a la Primera Sala de esta Suprema Corte e indica que para todos los efectos relevantes, las parejas del mismo sexo se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, por lo que es injustificada la exclusión del matrimonio.

- Señala que no existe razón de índole constitucional para desconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo y que toda ley que limite el matrimonio a un hombre y a una mujer, resulta inconstitucional al conllevar a un acto de verdadera discriminación.

- Concretamente, advierte que la porción impugnada de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León, es inconstitucional, porque atenta contra la autodeterminación de las personas y el libre desarrollo de la personalidad. De forma implícita también viola el principio de igualdad pues se establece un trato diferenciado para las parejas del mismo sexo.

- Asimismo, argumenta que los artículos que se combaten son una medida que no protege la institución de la familia, porque resulta discriminatoria, pues vincula los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pretenden formar una familia. Así, las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin perseguido como lo es la familia, lo cual no debe incidir en su tipo, sino que deben protegerse en cuanto a la realidad social.

- Por lo anterior, estima que debe declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa "el hombre y la mujer" prevista en los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León y, en la vía de consecuencia, la invalidez de las porciones normativas del precepto 147, del mismo ordenamiento, que señalan "un solo hombre y una sola mujer", así como "perpetuar la especie".

- Finalmente, solicita tener por reproducidas en lo conducente, las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 28/2015.

NOVENO.—**Alegatos y cierre de instrucción.** Por oficio presentado el nueve de abril de dos mil dieciocho, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su delegado, formuló alegatos; mismos que fueron acordados mediante auto de diez de abril siguiente.

Finalmente, una vez transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formular alegatos, mediante proveído de veinte de abril de dos mil dieciocho, el Ministro instructor decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como algunos instrumentos de carácter internacional.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, los artículos 140 y 148 se reformaron mediante el "Decreto Número 317 por el que se reforman diversas leyes del Estado de Nuevo León", que se publicó en la tercera sección del Tomo CLV, Número 4-III, del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el ocho de enero de dos mil dieciocho; por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **nueve de enero de dos mil dieciocho** y concluyó el **siete de febrero siguiente**.

Consecuentemente, como la demanda fue presentada el siete de febrero de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

No es óbice a lo anterior, lo señalado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León, en el sentido de que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con el

artículo 65, de la ley reglamentaria de la materia, al haberse promovido la demanda de manera extemporánea, pues consideran que la porción normativa impugnada tiene su origen en un acto legislativo previo, publicado el cinco de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Contrario a lo señalado por las autoridades mencionadas, la demanda se promovió oportunamente, pues, como quedó expuesto, se presentó dentro del plazo de treinta días naturales previsto para ello, ya que las normas impugnadas en esta acción son los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León –en la porción normativa que señala "el hombre y la mujer"– y el accionante señala que viola, entre otros, los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal; esto, pues al haber dejado incólume dicha porción normativa, se restringió el ejercicio de derechos humanos, al excluir de la celebración del matrimonio a parejas del mismo sexo. Asimismo, aduce que tal porción normativa está relacionada con el diverso artículo 147, lo que reitera una definición discriminatoria de la institución del matrimonio, por lo que también solicita que, en vía de consecuencia, se declare la invalidez de este último precepto –de manera indirecta–, el cual, en efecto, no fue reformado.

Además, si bien es cierto que con la reforma a los artículos 140 y 148 impugnados persistió la redacción anterior –la porción normativa que indica "el hombre y la mujer"–,<sup>2</sup> en el caso, no debe pasar desapercibido que se está en presencia de un nuevo acto legislativo; esto, toda vez que se llevó a cabo un procedimiento legislativo y la modificación normativa fue sustantiva.

Al respecto, conforme a lo determinado por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 28/2015<sup>3</sup> y 29/2016<sup>4</sup> para considerar

---

<sup>2</sup> La redacción actual de los artículos 140 y 148 son:

"**Artículo 140.** Sólo pueden celebrar esponsales **el hombre y la mujer** que han cumplido dieciocho años."

"**Artículo 148.** Para contraer matrimonio, **el hombre y la mujer** necesitan haber cumplido dieciocho años."

"Anterior a la reforma, los artículos impugnados tenían esta redacción:"

"**Artículo 140.** Sólo pueden celebrar esponsales **el hombre y la mujer** que han cumplido dieciséis años."

"**Artículo 148.** Para contraer matrimonio, **el hombre y la mujer** necesitan haber cumplido dieciocho años, los Jueces competentes podrán conceder dispensas de edad por causas justificadas."

<sup>3</sup> Por una mayoría de seis votos a favor de la oportunidad de la impugnación en atención al criterio sustantivo, en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>4</sup> Por unanimidad de once votos (con reservas de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales) a favor de la oportunidad de la impugnación, en sesión de uno de agosto de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

que se trata de un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y

b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma, pues, a partir de este momento, podrá ejercerse la acción por los entes legitimados.<sup>5</sup>

El segundo aspecto, consistente en que la modificación sea sustantiva o material se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

Una modificación de este tipo no se daría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado, ni cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que, por cuestiones de técnica legislativa, deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta la sola publicación de la norma, ni que se reproduzca íntegramente, para que se considere un nuevo acto legislativo, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

---

#### <sup>5</sup> **Constitución Federal**

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

"...

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

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

#### **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.

Así, conforme a este entendimiento del nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede generar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en las que, por cuestiones formales, deba ajustarse la ubicación de los textos o, en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

Lo que este Tribunal Pleno pretende con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

En estas condiciones, como se adelantó, en el caso, se reúnen los dos requisitos. Se llevaron a cabo las diferentes etapas o fases del procedimiento legislativo hasta culminar con la publicación de la norma impugnada, pues los artículos impugnados –140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León–, entre otros, fue motivo de las iniciativas presentadas por los diputados José Isabel Meza Elizondo, José Antonio Saldaña Lumbreras y Ma. Dolores Leal Cantú integrantes del Grupo Legislativo Nueva Alianza de la Septuagésima Tercera Legislatura;<sup>6</sup> el diputado Sergio Arellano Balderas integrante del Grupo Legislativo del Partido del Trabajo de la Septuagésima Cuarta Legislatura;<sup>7</sup> los diputados Karina Marlen Barrón Perales, Marco Antonio Martínez Díaz, Jorge Alán Blanco Durán y Eugenio Montiel Amoroso integrantes del Grupo Legislativo de diputados independientes de la Septuagésima Cuarta Legislatura;<sup>8</sup> la diputada Laura Paula López Sánchez integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la Septuagésima Cuarta Legislatura;<sup>9</sup> la señora Lucía

<sup>6</sup> Fojas 313 a 322 del expediente.

<sup>7</sup> Fojas 299 a 311 del expediente.

<sup>8</sup> Fojas 288 a 297 del expediente.

<sup>9</sup> Fojas 279 a 286 del expediente.

Verenice Todd Lozano;<sup>10</sup> el gobernador del Estado de Nuevo León.<sup>11</sup> Éstas fueron turnadas a la Comisión de Legislación, a fin de modificar, entre otras cosas, la edad mínima requerida para contraer esponsales y para suprimir las causas de dispensa de edad para el caso del matrimonio en el Estado.

Una vez que la comisión elaboró y aprobó el dictamen correspondiente,<sup>12</sup> en sesión ordinaria de seis de diciembre de dos mil diecisiete, se sometió a discusión ante el Pleno de la misma Legislatura la minuta del Decreto Número 317, por el que se reformaron diversas leyes del Estado de Nuevo León, incluidos los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, se aprobó por unanimidad de 39 votos.<sup>13</sup> Finalmente, el decreto que contiene las normas impugnadas fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el ocho de enero de dos mil dieciocho.<sup>14</sup>

Por lo que respecta al segundo requisito, este Tribunal Pleno considera que la modificación de los artículos 140 y 148 impugnados es de carácter sustantivo, pues por una parte, la edad para contraer esponsales fue modificada y, por otra, se eliminó la posibilidad de conceder dispensas de edad para que los menores de dieciocho años contrajeran matrimonio. Antes de la reforma combatida, la edad para contraer esponsales era de dieciséis años, mientras que ahora, como resultado de la reforma, es de dieciocho años. Adicionalmente, aun cuando la edad para contraer matrimonio era de dieciocho años desde el siete de diciembre de dos mil trece, se permitía que los Jueces competentes concedieran dispensas de edad por causas justificadas.

Así, la figura del matrimonio en el Estado de Nuevo León sufrió un cambio significativo, ya que, actualmente, para que las personas estén en aptitud de prometer contraer o contraer matrimonio, **necesariamente, deben contar con una edad de dieciocho años sin que medie excepción alguna**, provocando una modificación en el sistema normativo, al influir en la institución de la que forma parte, pues se advierte un impacto trascendente en la regulación de dicha figura jurídica.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación de la parte promovente, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

<sup>10</sup> Fojas 220 a 277 del expediente.

<sup>11</sup> Fojas 207 a 217 del expediente.

<sup>12</sup> Fojas 323 a 426 del expediente.

<sup>13</sup> Foja 681 del expediente.

<sup>14</sup> Fojas 523 a 580 del expediente.



La demanda está suscrita por **Luis Raúl González Pérez**, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>15</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

En el caso, la acción se promovió en contra de los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, expedida por el Congreso Local, esto es, en contra de una ley estatal, y se planteó la vulneración a los derechos humanos relacionados con la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, así como a los principios de igualdad y no discriminación, además de la protección a la organización y desarrollo de la familia, aunado a la exclusión del acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo, que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales, por lo que no cabe duda que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>16</sup> dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

---

<sup>15</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

<sup>16</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Salvo la causa de improcedencia analizada en el apartado de oportunidad, las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, no hacen valer otras causas de improcedencia, ni este Alto Tribunal advierte, de oficio, que se actualice alguna. Por tanto, lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovente.

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la porción normativa que indica "el hombre y la mujer" prevista en los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León. Estas normas impugnadas señalan:

"Artículo 140. Sólo pueden celebrar esponsales el hombre y la mujer que han cumplido dieciocho años."

"Artículo 148. Para contraer matrimonio, el hombre y la mujer necesitan haber cumplido dieciocho años."

La Comisión promovente considera que dicha porción normativa es inconstitucional por discriminatoria ya que viola los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, porque atenta contra la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, los principios de igualdad y no discriminación, así como la organización y desarrollo de la familia; esto, toda vez que otorga un trato diferenciado a parejas homosexuales respecto de las heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo.

Pues bien, para resolver lo planteado conviene precisar, se retomarán las consideraciones adoptadas por el Tribunal Pleno, al resolver tanto la acción de inconstitucionalidad 28/2015 –en la que se impugnó el artículo 260 del Código Civil del Estado de Jalisco, en la porción normativa "el hombre y la mujer"–, así como en la diversa acción 29/2016 –en la que se impugnó el artículo 300, en la porción normativa "el hombre y la mujer", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla–; lo anterior, ya que los artículos se impugnaron por las mismas razones que en este asunto y debe tenerse en cuenta el siguiente marco jurídico:

---

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

### a) Derechos derivados de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal.

El artículo 1o. de la Constitución Federal, en lo que al caso interesa, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en aquélla y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que la misma establece, así como que: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la **dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que derivado del derecho fundamental a la **dignidad humana** se encuentran el libre desarrollo de la personalidad; es decir, el derecho de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, lo que comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; la de procrear hijos y decidir cuántos, o bien, decidir no tenerlos; la de escoger su apariencia personal, así como su libre concepción sexual.<sup>17</sup>

Asimismo, este Tribunal Pleno reconoció que es un hecho indiscutible que la naturaleza humana es sumamente compleja, lo cual, en la especie, se representa con uno de los aspectos que la conforman, que es la preferencia sexual de cada individuo; ésta, indudablemente orienta también su proyección de vida, sobre todo, en este caso, la que desee o no tener en común con otra persona, ya sea de diferente o de su mismo sexo. Es, por tanto, la orientación

---

<sup>17</sup> Esto lo determinó al resolver el amparo directo civil 6/2008, resuelto en sesión pública de seis de enero de dos mil nueve, por unanimidad de 11 votos. De este asunto derivaron, entre otros, los siguientes criterios: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXVI/2009, página 7; "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXVII/2009, página 7 y "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXV/2009, página 8. De igual manera ésto se sostuvo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta en sesión pública de dieciséis de agosto de dos mil diez.

sexual de una persona, como parte de su identidad personal, un elemento relevante en el proyecto de vida que tenga y que como cualquier persona incluye el deseo de tener una vida en común con otra de igual o distinto sexo o no y que, en modo alguno, deberá limitarlo en la búsqueda y logro de su felicidad.

También, este Tribunal Pleno ha señalado en diversos precedentes que dentro de los derechos fundamentales se encuentra el derecho a la identidad personal y sexual, entendiéndose por el primero, el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo. Lo anterior, implica, además, la identidad sexual, que lo proyecta frente a sí y socialmente desde su perspectiva sexual, así como su preferencia u orientación sexual y que, por tanto, se inscribe dentro de la autodeterminación de las personas e incide en el libre desarrollo de las mismas, al ser un elemento que innegablemente determinará sus relaciones afectivas y/o sexuales con personas de diferente o de su mismo sexo y, de ahí su elección de con quién formar una vida común y tener hijos, si es que desea hacerlo.

Este Tribunal Pleno, también sostuvo que si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contempla un derecho a contraer matrimonio, lo cierto es que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica también el de decidir casarse o no. Así, tratándose de personas homosexuales, de la misma forma que ocurre con las personas con orientación sexual hacia otras de diferente sexo (heterosexuales), es parte de su pleno desarrollo el establecimiento libre y voluntario de relaciones afectivas con personas del mismo sexo; relaciones, unas y otras, que como informan los diferentes datos sociológicos comparten como característica que constituyen una comunidad de vida a partir de lazos afectivos, sexuales y de solidaridad recíproca, con una vocación de estabilidad y de permanencia en el tiempo.

Al respecto, este Tribunal Pleno advirtió que en diversos países vía legislación o jurisprudencia, se ha evolucionado paulatinamente en el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales y la protección jurídica de sus uniones, justificándose dichos referentes en la eliminación de la discriminación que históricamente han sufrido. Una de las formas que ha sido utilizada para lograr ese fin es a través de la aprobación de leyes que regulan las llamadas "sociedades de convivencia" o "pactos de solidaridad", para reconocer las uniones de hecho de personas homosexuales, aunque también en algunas de esas legislaciones –incluso en la del entonces Distrito Federal–, no se limitaron a ese tipo de relaciones, comprendiendo ahora, además, las

uniones de hecho entre personas heterosexuales, que no sean un matrimonio o un concubinato; sin embargo, tales legislaciones se equiparan, en lo general, al concubinato y no al matrimonio, por lo que no alcanzan a tener el mismo reconocimiento y protección jurídica de los derechos y obligaciones que surgen de las mismas.

Este Tribunal Pleno, también destacó que si uno de los aspectos que conduce la forma en que un individuo proyectará su vida y sus relaciones, es su orientación sexual, es un hecho que en pleno respeto a la dignidad humana es exigible el reconocimiento por parte del Estado no sólo de la orientación sexual de un individuo hacia personas de su mismo sexo, sino también de sus uniones bajo las modalidades que en un momento dado se decida adoptar (sociedades de convivencia, pactos de solidaridad, concubinatos y el matrimonio).

Por tanto, aun cuando es cierto que existen diferencias entre unas y otras parejas, sobre todo, en cuanto a la limitante de procrear hijos biológicamente comunes en las del mismo sexo, esto no se traduce en una diferencia o desigualdad entre ambas relaciones que en forma relevante incida en la decisión del legislador de extender la institución del matrimonio civil de forma tal que comprenda a ambas; lo anterior, toda vez que la "potencialidad" de la reproducción no es una finalidad esencial de aquél tratándose de las parejas heterosexuales que dentro de su derecho de autodeterminación, deciden tener hijos o no, o bien, se encuentran, en ocasiones, ante la imposibilidad de tenerlos, lo que en modo alguno les impide contraerlo, ni es una causa para anularlo si no se ha cumplido con una función reproductiva.

Asimismo, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010 interpretó, en la parte que interesa, el artículo 4o. de la Constitución Federal y señaló que contiene diversos aspectos, tales como: **a)** la igualdad ante la ley del hombre y la mujer; **b)** la protección a la familia, correspondiendo a la ley establecer lo relativo a su organización y desarrollo; y **c)** el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada.

Además, este Pleno precisó que esa disposición constitucional, contiene una serie de principios y derechos que no tienen una relación directa entre sí, pues además de los referidos aspectos, consagra también el derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, el derecho de la familia a tener una vivienda digna y decorosa, la protección a los niños y sus derechos y, derivado de su última reforma en dos mil nueve, el derecho a la cultura y a la

creación cultural, la protección a la diversidad cultural y el respeto a la libertad creativa.<sup>18</sup>

### **i. La igualdad ante la ley del hombre y la mujer.**

A propósito de este aspecto –igualdad entre hombre y mujer ante la ley–, este Máximo Tribunal señaló que tanto del texto del artículo 4o. constitucional, como del procedimiento legislativo que le dio origen,<sup>19</sup> la reforma obedeció a la discriminación histórica advertida hacia las mujeres (justificada en la pretendida protección a ese grupo vulnerable), de manera que se buscó eliminarla, a fin de lograr la igualdad de hombres y mujeres frente a la ley, con lo que se constituyó un límite material a la actividad legislativa; esto, en el entendido que conforme a los criterios de esta Corte en materia de igualdad, no se trata de dar un trato idéntico o de prohibir el establecimiento de diferenciaciones, sino de lograr una igualdad real entre hombres y mujeres.

### **ii. La protección a la familia.**

En cuanto a este segundo aspecto –protección a la familia–, este órgano colegiado indicó que lo consagrado constitucionalmente es justamente su protección, en cuanto a su organización y desarrollo, sobre lo cual se dejó al legislador ordinario la facultad de garantizarlo de manera tal que conlleve

---

<sup>18</sup> Esta acción de inconstitucionalidad 2/2010, se resolvió en sesión pública de dieciséis de agosto de dos mil diez.

<sup>19</sup> Esto, mediante la reforma publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, en cuya exposición de motivos constan, entre otras consideraciones, las siguientes: "Reconocida la aptitud política de la mujer, la Constitución Federal conservó no obstante, diversas normas proteccionistas, ciertamente justificadas en una época en que resultaba excepcional, casi insólito, que las mujeres asumieran tareas de responsabilidad social pública. Hoy día, la situación general se ha modificado profundamente y por ello resulta indispensable proceder a una completa revisión de los ordenamientos que, en uno u otro ámbito, contemplan la participación de la mujer en los procesos educativos, cultural, económico y social. De ahí que en mi último informe a la nación hubiese expresado ante el H. Congreso de la Unión que **la mujer debe disfrutar de absoluta igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades**, propósito para el cual anuncié ante la más alta representación nacional una completa revisión de las leyes federales correspondientes. ... Para superar estos contrastes, es necesario que en el elevado plano constitucional quede asentada claramente, al lado de otros grandes principios rectores de la vida social, la igualdad entre hombres y mujeres. Tal es el objetivo de esta iniciativa de reformas, inscritas en el contexto de propósitos y programas en los que el Gobierno de la República trabaja con entusiasmo y convicción recogiendo planteamientos populares. De esta manera se ratifica la capacidad del sistema constitucional mexicano para acelerar el ritmo del progreso y promover grandes transformaciones sociales."

su promoción y protección por el Estado, sin que tal protección constitucional se refiera o limite a un tipo de familia, como sería la nuclear (padre, madre e hijos) y que se pueda deducir que la familia se constituya, exclusivamente, a través del matrimonio entre un hombre y una mujer.

Por consiguiente, lo que debe entenderse protegido constitucionalmente es la familia como realidad social; por ende, tal protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto a realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio, con uniones de hecho con un padre o una madre e hijos (familia monoparental), o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.

### **iii. El derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada.**

Con relación en este aspecto –derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada–, el Tribunal Pleno advirtió que se trata de un derecho fundamental, de los denominados de libertad, sobre la determinación libre sobre el número y espaciamiento de los hijos que se deseen tener, lo cual implica también la decisión de no tenerlos; a la par, el artículo 4o. constitucional establece la obligación del Estado de proporcionar información acerca de métodos de anticoncepción, educación sexual, etcétera, a fin de que dicha decisión sea tomada en forma responsable e informada.

Sobre este derecho a decidir libremente respecto del número y espaciamiento de los hijos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada, sostuvo que el derecho a ser padre o madre no es conceptualmente referible a un derecho de exclusivo ejercicio colectivo, dado que, por ejemplo, una vía para ejercer este derecho es la adopción que, en el caso del Código Civil para el entonces Distrito Federal, se permite tanto por un matrimonio como por una sola persona (hombre o mujer solteros).

Luego de explicar las notas distintivas en la evolución de las relaciones familiares, el Tribunal Pleno concluyó que conforme al artículo 4o. constitucional, el legislador ordinario está obligado a proteger la organización y el desarrollo de la familia –en sus múltiples organizaciones y/o manifestaciones–; esto es, entendida la familia como un diseño o realidad social que, por ende, se presenta de forma distinta en cada cultura y que si bien, históricamente, el matrimonio como institución civil ha sido tradicionalmente reconocido como el celebrado entre un hombre y una mujer, así como la base

primaria de la familia y, como tal, ha sido objeto de una especial protección jurídica, interviniendo el Estado en su celebración y registro a través de la fe pública del funcionario competente para ello, de todo lo cual deriva el reconocimiento y protección de los diversos efectos de dicho vínculo (derechos y obligaciones para los contrayentes y, en su caso, hacia sus hijos, así como frente a terceros).

También se señaló que es cierto que el referido estatus jurídico especial del matrimonio no ha impedido que dada la dinámica de la sociedad el legislador ordinario haya reconocido otro tipo de uniones, como ha ocurrido. Como ejemplo de lo anterior, está la regulación del concubinato en el Código Civil, concebido como la unión de dos personas de la que, con el transcurso de determinado tiempo de vida en común, surgen recíprocamente, entre ellos, derechos y obligaciones y, en su caso, hacia sus descendientes; o bien la entonces vigente Ley de Sociedades de Convivencia del Distrito Federal, mediante la cual se reconocen también los derechos y obligaciones que surgen de determinado tipo de uniones de hecho.

Así, el Tribunal Pleno consideró, en el tema de la procreación para la perpetuación de la especie, como una de las finalidades que originalmente se vinculaba al matrimonio, que una característica particular de la evolución de esa institución y su relación con la procreación, era el hecho de que si bien se preveía como impedimento para celebrarlo, entre otros, la impotencia incurable para la cópula (artículo 156, fracción VIII, del Código Civil para el entonces Distrito Federal), se establecía, a la par, una dispensa cuando dicha impotencia sea conocida y aceptada por el otro contrayente; o bien, aun cuando una causa de nulidad del matrimonio sea que el matrimonio se hubiere celebrado concurriendo alguno de los impedimentos enumerados en el artículo 156, entre ellos, el citado con antelación, se establece como salvedad que no hubiesen sido dispensados en los casos en que así proceda (artículo 235).

Además, advirtió que un dato más acerca de dicha separación matrimonio-procreación, como fue la reforma realizada al Código Civil para el Distrito Federal en dos mil ocho, en materia de reasignación sexual (personas transsexuales) que entre otros reformó el artículo 97, fracción VII, para señalar que las personas que desearan contraer matrimonio, deberían presentar un escrito ante el Juez del Registro Civil que, entre otros elementos, contuviera "la manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad, en el caso de que alguno de los contrayentes haya concluido el proceso para la concordancia sexo-genérica". De lo que se advierte que si bien, en ese supuesto, podría existir diferencia de sexo entre quienes contraen matrimonio, derivado de una reasignación sexual, una vez practicada la operación quirúrgica, teniendo como



consecuencia la imposibilidad física para la procreación, ello no les impide contraer matrimonio.

Asimismo, con apoyo en los criterios emitidos por tribunales internacionales, este Alto Tribunal consideró que la Corte Europea de Derechos Humanos se ha pronunciado, reconociendo que la imposibilidad física para tener hijos, no es un motivo para impedir a las personas transexuales contraer matrimonio.<sup>20</sup>

De todo lo anterior, este Máximo Tribunal concluyó que aun cuando históricamente el matrimonio ha sido considerado como la unión entre un hombre y una mujer, teniendo la procreación, en determinado momento, un papel importante para su definición y, sin desconocer, por ello, que procrear siga siendo parte importante de las uniones humanas; no es sostenible afirmar, sin más que el matrimonio en su definición tradicional fuera un concepto completo y, por tanto, inmodificable por el legislador, máxime derivado del proceso de secularización de la sociedad y del propio matrimonio; de manera que la decisión de un individuo de unirse a otro y proyectar una vida en común, como la relativa a tener hijos o no tenerlos, deriva de la autodeterminación de cada persona, del derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo, que ya ha sido reconocido por esta Suprema Corte (amparo directo civil 6/2008), sin que la decisión de unirse a otra persona traiga consigo necesariamente lo segundo, es decir, tener hijos en común, máxime que en ese aspecto confluyen aspectos también inherentes a la naturaleza humana que podrían impedir el tenerlos, lo que en modo alguno puede estimarse como obstáculo para el libre desarrollo de la personalidad, en cuanto a esas decisiones.

En el mismo sentido, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto diversos precedentes en los que, de igual manera, ha determinado que no existe razón de índole constitucional para desconocer el matrimonio, entre personas del mismo sexo, y que toda aquella ley de cualquier entidad federativa que limite el matrimonio a un hombre y una mujer, excluyendo de éste a las parejas del mismo sexo o considere que la finalidad de la institución del matrimonio es la procreación, resulta inconstitucional, ya que conllevan un acto de verdadera discriminación que no puede ser tolerado en un estado de derecho como el nuestro, el cual no sólo debe estar abierto a

---

<sup>20</sup> *Case of Christine Goodwin Vs. The United Kingdom* (Application No. 28957/95), Judgment (Strasbourg, 11 July 2002), paragraph 98.

la pluralidad, sino que además, debe estar comprometido con el respeto absoluto de los derechos humanos.<sup>21</sup>

Ahora bien, una vez señalados estos precedentes en los que ya se ha establecido el criterio de este Tribunal sobre el tema, conviene recordar el texto de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León impugnado:

---

<sup>21</sup> Tesis de jurisprudencia **1a./J. 43/2015 (10a.)**, de título y subtítulo: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL. Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como 'entre un solo hombre y una sola mujer'. Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente.". Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 536 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas».

Tesis de jurisprudencia **1a./J. 46/2015 (10a.)**, de título y subtítulo: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO. Las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia. Para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del órgano legislativo, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra y por la discriminación histórica. El derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales que las leyes adscriben a la institución. En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: (1) beneficios fiscales; (2) beneficios de solidaridad; (3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; (4) beneficios de propiedad; (5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y (6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. En este sentido, negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran 'ciudadanos de segunda clase', lo cual esta Primera Sala no comparte. No existe ninguna justificación racional para reconocer a los homosexuales todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, reconocerles un conjunto incompleto de

"Artículo 140. Sólo pueden celebrar esponsales **el hombre y la mujer** que han cumplido dieciocho años."

"Artículo 148. Para contraer matrimonio, **el hombre y la mujer** necesitan haber cumplido dieciocho años."

Si bien, los artículos impugnados no definen a la institución del matrimonio pues esta definición se encuentra en el diverso artículo 147 del mismo ordenamiento legal<sup>22</sup> —el cual no fue reformado, pero respecto del cual el promovente solicita su declaración de invalidez de manera indirecta y por extensión—, si contemplan que éste se contraiga entre "un hombre y una mujer", pues el primero de esos preceptos alude a los esponsales que en la mutua promesa de contraer matrimonio y el segundo alude al de los requisitos para contraerlo, además, si estos preceptos se interpretan de manera sistemática con el señalado artículo 147, el cual sí define la institución del matrimonio como la unión legítima de "un solo hombre y una sola mujer", para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, "perpetuar la especie" y crear entre ellos una comunidad de vida permanente, sin lugar a dudas se advierte que la concepción de esta institución en el Estado de Nuevo León, está orientada a que se celebre entre un hombre y una mujer con fines de procreación.

De este modo, la porción impugnada de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León es inconstitucional, ya que atenta contra la autodeterminación de las personas y contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, de manera implícita genera una violación al principio de igualdad, porque a partir de ese propósito se da un trato diferenciado a parejas homoparentales respecto de las parejas heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo.<sup>23</sup>

---

derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de 'separados pero iguales'. La exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad.". Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 253 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas».

<sup>22</sup> El texto del artículo 147 del Código Civil del Estado de Nuevo León, es el siguiente:

**"Artículo 147.** El matrimonio es la unión legítima de **un solo hombre y una sola mujer**, para procurar su ayuda mutua, guardarse fidelidad, perpetuar la especie y crear entre ellos una comunidad de vida permanente."

<sup>23</sup> Cabe señalar que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de 5 votos, el amparo en revisión 411/2015, en sesión de veintitrés de septiembre

Así entonces, resulta fundado el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa que indica "el hombre y la mujer" de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León.

**SIXTO.—Efectos.** Por todo lo expuesto, se declara la invalidez de la porción normativa que indica "el hombre y la mujer" de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado Nuevo León.

Aunado a lo anterior, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>24</sup> aplicable al presente medio de control en términos del artículo 73 del propio ordenamiento,<sup>25</sup> procede extender la declaratoria de invalidez<sup>26</sup>

---

de dos mil quince, amparó a las quejas solicitantes por considerar inconstitucionales los artículos 260, 258 y 267 Bis, del Código Civil del Estado de Jalisco. La relevancia del caso deviene que la redacción de los artículos es similar a la que ahora impugna la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>24</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

<sup>25</sup> **"Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

<sup>26</sup> Sirve de apoyo la tesis número P./J. 53/2010, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada

al artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que indica "un solo hombre y una sola mujer", así como "perpetuar la especie", por tratarse de una cuestión de concepto estrechamente relacionada con la porción normativa impugnada y declarada inválida.

De igual forma, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas que refieran relaciones "entre un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer", contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Nuevo León y otros ordenamientos estatales vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el capítulo XI, título quinto, libro primero, del Código Civil local); deberá entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo.

Finalmente, debe decirse que las declaraciones de invalidez decretadas en el fallo, así como sus efectos, se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 140 y 148, en sendas porciones normativas "el hombre y la mujer" del Código Civil para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Número 317, publicado en la sección tercera del Periódico Oficial de dicha entidad el ocho de enero de dos mil dieciocho y, en vía de consecuencia, la del artículo 147, en las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "perpetuar la especie", del referido código civil en la inteligencia de que, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas "entre un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer", contenidas en diversos preceptos del código impugnado y en otros ordenamientos de la propia entidad federativa vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el capítulo XI, título quinto, libro primero, del Código Civil local), deberán entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o diferente sexo.

---

inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo, así como sus efectos, se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades en el considerando de la oportunidad por no compartir criterio mayoritario referente a las modificaciones normativas sustantivas para determinar la existencia de un acto legislativo nuevo, Pardo Rebolledo con salvedades en el considerando de la oportunidad por no compartir el criterio mayoritario referente a las modificaciones normativas sustantivas para determinar la existencia de un acto legislativo nuevo, Piña Hernández con salvedades en el considerando de la oportunidad por no compartir el criterio mayoritario referente a las modificaciones normativas sustantivas para determinar la existencia de un acto legislativo nuevo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de los artículos 140 y 148, en sendas porciones normativas "el hombre y la mujer", del Código Civil para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Número 317, publicado en la sección tercera del Periódico Oficial de dicha entidad el ocho de enero de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar: 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 147, en las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "perpetuar la especie", del Código Civil para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el ocho de enero de dos mil dieciocho, mediante Decreto 317; en razón de que se trata de una cuestión de concepto estrechamente relacionada con las porciones normativas impugnadas y declaradas inválidas, 2) determinar que, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas que refieran relaciones "entre un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer", contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Nuevo León y otros ordenamientos estatales, vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el libro primero, título quinto, capítulo XI del Código Civil local), deberá entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo, y 3) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en el fallo, así como sus efectos, se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo Local. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

### En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 2019.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 37/2016 (10a.) y 1a. CCXV/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 33, Tomo II, agosto de 2016, página 633 y 6, Tomo I, mayo de 2014, página 548, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2015 (10a.) y 1a./J. 46/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas y del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 29/2018.

En sesión pública de 19 de febrero de 2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de once votos el asunto citado al rubro, en el sentido de declarar la invalidez de los artículos 140 y 148, en las porciones normativas "el hombre y la mujer", del Código Civil del Estado de Nuevo León, al considerar que "atenta contra la autodeterminación de las personas y contra el derecho al derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, de manera implícita, genera una violación al principio de igualdad, porque a partir de ese propósito, se da un trato diferenciado a parejas homoparentales (sic)<sup>1</sup> respecto de las parejas heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo".<sup>2</sup>

En esta línea, el Pleno extendió la declaratoria de invalidez por vía de consecuencia al artículo 147 de dicho ordenamiento en las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "perpetuar la especie", con el argumento de que se trataba de "una cuestión de concepto estrechamente relacionada con la porción normativa impugnada y declarada inválida".<sup>3</sup> Finalmente, en la sentencia también se señala que: "en la interpretación y aplicación de las porciones normativas que refieran relaciones "entre un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer", contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Nuevo León y otros ordenamientos estatales vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el capítulo XI, título quinto, libro primero, del Código Civil Local) deberá entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo".<sup>4</sup>

Si bien estoy totalmente de acuerdo con el sentido de la sentencia, me aparto de diversas consideraciones que sustentan la decisión de considerar inconstitucionales las porciones normativas antes identificadas. Al respecto, mi objeción consiste en que no se analizó con la profundidad requerida el principal argumento en el que se sustenta la impugnación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: la violación al principio de igualdad y no discriminación de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León.

Aunque es evidente que una medida como la analizada atenta también en contra de otros derechos fundamentales –como el libre desarrollo de la personalidad– me parece

<sup>1</sup> La sentencia debe referirse a parejas homosexuales y no homoparentales, toda vez que en el caso en particular no se discutieron cuestiones de paternidad y adopción.

<sup>2</sup> Página 35 del engrose de la acción de inconstitucionalidad 29/2018.

<sup>3</sup> Ídem, página 36.

<sup>4</sup> Ídem, página 37.



que la argumentación que desarrolla la sentencia no le da la importancia que le corresponde a los argumentos relacionados con el derecho a la igualdad y a la no discriminación en casos donde se excluye a las parejas homosexuales de la posibilidad de acceder al matrimonio, que por lo demás es la aproximación que ha utilizado la esta Suprema Corte en la inmensa mayoría de las decisiones anteriores sobre este mismo tema. En este sentido, considero que en la sentencia debió retomar la doctrina jurisprudencial de la Primera Sala.

En este orden de ideas, expondré mi desacuerdo con la sentencia desarrollando los siguientes puntos: (1) la intensidad con la que debe realizarse el escrutinio sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, que tendría que ser con un escrutinio estricto; (2) la necesidad de realizar el test de igualdad de conformidad con el referido estándar; (3) el derecho de las parejas del mismo sexo a una vida familiar; (4) la discriminación histórica a las parejas del mismo sexo; (5) la doble discriminación que sufren las parejas homosexuales a las que se les impide casarse; (6) el derecho al libre desarrollo de la personalidad; y, (7) los efectos establecidos en la sentencia.

#### 1. Intensidad del escrutinio.

En términos generales, considero que sobre el tema de la vulneración del principio de igualdad y no discriminación debió retomarse la amplia doctrina constitucional que ha elaborado la Primera Sala al estudiar impugnaciones muy similares a la presente, la cual ha sido establecida en múltiples asuntos, entre los que destacan los siguientes: amparo en revisión 581/2012,<sup>5</sup> amparo en revisión 567/2012,<sup>6</sup> amparo en revisión 152/2013,<sup>7</sup> amparo en revisión 704/2014,<sup>8</sup> amparo en revisión 735/2014.<sup>9</sup>

Ahora bien, al tratarse de un tema de igualdad por cuestionarse la *distinción implícita* que contiene el artículo impugnado entre parejas del mismo sexo que pueden contraer matrimonio y parejas homosexuales que no pueden contraer matrimonio, debe determinarse la intensidad con la que se deberá realizar el escrutinio. En este caso concreto, debe enfatizarse que la norma comporta una distinción basada en una

<sup>5</sup> Sentencia de 5 de diciembre de 2012, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>6</sup> Sentencia de 5 de diciembre de 2012, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>7</sup> Sentencia de 23 de abril de 2014, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, con el voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>8</sup> Sentencia de 18 de marzo de 2015, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, con el voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo.

<sup>9</sup> Sentencia de 18 de marzo de 2015, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, con el voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo.

*categoría sospechosa*<sup>10</sup> como lo es la orientación sexual de las personas<sup>11</sup> y, en consecuencia, correspondía realizar un escrutinio estricto de la norma impugnada.<sup>12</sup>

## 2. Realización de un test de escrutinio estricto.

De acuerdo con lo anterior, considero que la sentencia debió realizar un test de escrutinio estricto para analizar la constitucionalidad de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León de conformidad con la metodología utilizada por la Primera Sala: (i) determinar si la norma persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; (ii) establecer si la distinción impugnada está directamente conectada con la finalidad constitucional que persigue; y, (iii) verificar si la medida es la menos restrictiva posible.

<sup>10</sup> "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.". Tesis P./J. 10/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 8, [jurisprudencia](#).

<sup>11</sup> Una distinción se basa en una [categoría sospechosa](#) cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, [preferencias sexuales](#), estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>12</sup> Lo anterior se sostiene en los siguientes criterios jurisprudenciales: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTenga UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESCRITO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.". Tesis 1a./J. 66/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, [jurisprudencia](#).

Desde mi punto de vista, tal como lo ha sostenido la Primera Sala en asuntos similares, una medida como la impugnada no supera la segunda grada del escrutinio estricto. Por un lado, la distinción resulta claramente sobreinclusiva, porque quedan comprendidas en la definición de matrimonio las parejas heterosexuales que no acceden al matrimonio con la finalidad de procrear, lo cual muestra la falta de idoneidad de la distinción para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. El desajuste se presenta, porque la norma impugnada pretende vincular los requisitos en cuanto al sexo y las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la finalidad de procreación. Asimismo, se excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas que sí están comprendidas en la definición. Así, la distinción es discriminatoria, porque la orientación sexual no constituye un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso.

### 3. Derecho de las parejas del mismo sexo a una vida familiar.

En cuanto a la argumentación sobre los alcances del derecho a la protección de la familia, si bien considero que efectivamente la norma impugnada, también viola este derecho fundamental, desde mi punto de vista la resolución en cuestión debía incluir tanto la doctrina elaborada por la Primera Sala, sobre este tema, como los precedentes interamericanos invocados también por la propia Sala en diversas sentencias.

En esta línea, en el amparo directo en revisión 1905/2012,<sup>13</sup> la Primera Sala afirmó que: el orden jurídico mexicano ha evolucionado "hacia un concepto de familia fundado esencialmente en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de llevar a efecto una convivencia estable", lo que significa que sólo "se puede seguir afirmando que la familia es la base de la sociedad si la misma se equipara a una estructura básica de vínculos afectivos vitales, de solidaridad intra e intergeneracional y de cohesión social, pero parece claro que *esa estructura descansa sobre una base muy diversificada, en la cual el matrimonio es sólo un elemento posible, pero no necesario*" (énfasis añadido).

---

"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO. La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.". Tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, [jurisprudencia](#).

<sup>13</sup> Sentencia de 22 de agosto de 2012, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

En el caso de los precedentes interamericanos, en *Atala Riffo y niñas Vs. Chile*,<sup>14</sup> siguiendo el criterio de diversos órganos de derechos humanos creados por tratados, la Corte Interamericana explicó que "no existe un modelo único de familia" de tal manera que "la imposición de un concepto único de familia debe analizarse no sólo como una posible injerencia arbitraria contra la vida privada, según el artículo 11.2 de la Convención Americana, sino también, por el impacto que ello pueda tener en un núcleo familiar, a la luz del artículo 17.1 de dicha convención".<sup>15</sup>

Adicionalmente, me parece que hubiera sido importante reiterar la doctrina de la Primera Sala sobre el derecho de las parejas del mismo sexo a una vida familiar. En esta línea, tendría que enfatizarse que las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia en la medida en que también mantienen relaciones comprometidas y estables. Al respecto, la Primera Sala ha sostenido que para todos los efectos relevantes las parejas del mismo sexo se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio.

La Primera Sala, también ha señalado que la vida familiar de dos personas homosexuales no se limita a la vida en pareja, toda vez que la procreación y la crianza de menores no es un fenómeno incompatible con una orientación homosexual. Algunas parejas del mismo sexo que hacen vida familiar con menores procreados o adoptados por alguno de ellos, o parejas del mismo sexo que utilizan los medios derivados de los avances científicos para procrear, con independencia de que se les permita el acceso al poder normativo para casarse.<sup>16</sup>

En relación con el tema de la adopción de menores por parejas del mismo sexo, la Primera Sala ha sostenido que una vez que se ha establecido que no existe razón constitucional para negar a las parejas del mismo sexo el acceso al matrimonio y que es discriminatorio crear una figura alternativa para ellas, debe considerarse que los matrimonios entre personas del mismo sexo tienen el derecho de ser considerados para adoptar, en igualdad de condiciones que los matrimonios entre personas heterosexuales y cumpliendo con los requisitos pertinentes.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Caso *Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Karen Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Fondo, reparaciones y costas. Serie C 239. Párr. 175.

<sup>16</sup> "DERECHO A LA VIDA FAMILIAR DE LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO. A partir de las consideraciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la similitud entre las parejas homosexuales y heterosexuales en cuanto a su capacidad de desarrollar una vida familiar, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que la vida familiar entre personas del mismo sexo no se limita únicamente a la vida en pareja, sino que puede extenderse a la procreación y a la crianza de niños y niñas según la decisión de los padres. Así, existen parejas del mismo sexo que hacen vida familiar con niños y niñas procreados o adoptados por alguno de ellos, o parejas que utilizan los medios derivados de los avances científicos para procrear.". Tesis 1a./J. 8/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 127, **Jurisprudencia**.

<sup>17</sup> Esta consideración se realizó en la sentencia del amparo en revisión 704/2014, resuelto el 18 de marzo de 2015 por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José

En consecuencia, debe entenderse que la relación de dos personas del mismo sexo que hacen una vida de pareja constituye un tipo de vida familiar protegida por la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>18</sup>

#### 4. La discriminación histórica a las parejas del mismo sexo.

Por otro lado, como también lo ha hecho la Primera Sala en varios asuntos, considero que debió destacarse que la exclusión de las parejas del mismo sexo del régimen matri-

---

Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

<sup>18</sup> "ADOPCIÓN. LOS MATRIMONIOS ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO TIENEN EL DERECHO A SER CONSIDERADOS PARA REALIZARLA EN IGUALDAD DE CONDICIONES QUE LOS MATRIMONIOS ENTRE PERSONAS HETEROSEXUALES.—Esta Primera Sala ha establecido en varios precedentes que la vida familiar de dos personas del mismo sexo no se limita a la vida en pareja sino que, como cualquier pareja heterosexual, se puede extender, de así desearlo, a la procreación y la crianza de niños y niñas. También ha destacado que existen parejas del mismo sexo que hacen vida familiar con niños y niñas procreadas o adoptadas por algún miembro de la pareja, o parejas homosexuales que utilizan los medios derivados de los avances científicos para procrear o tienen hijos a través de la adopción, con independencia de que se les permita el acceso al poder normativo para contraer matrimonio. Ahora bien, una vez establecido que no existe razón constitucional para negar a las parejas del mismo sexo el acceso al matrimonio y que es discriminatorio crear una figura alternativa para ellas, esta Primera Sala determina que los matrimonios entre personas del mismo sexo tienen el derecho de ser considerados para adoptar, en igualdad de condiciones que los matrimonios entre personas heterosexuales y cumpliendo con los requisitos pertinentes.". Tesis: 1a. CCCLIX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 950, tesis aislada.

"ADOPCIÓN. LA PROHIBICIÓN DE SER CONSIDERADO COMO ADOPTANTE CON BASE EN LA ORIENTACIÓN SEXUAL ES INCONSTITUCIONAL. La orientación sexual de la persona o personas no es un elemento relevante a tomar en consideración para formar o completar una familia, ni como elemento a considerar en el adoptante, ni para compartir la patria potestad en los supuestos en que ésta sea exclusiva de uno de los convivientes. Así, la prohibición para las parejas del mismo sexo de adoptar vulnera el principio constitucional de igualdad y no discriminación, pues es insostenible la interpretación de que la homosexualidad de los adoptantes implica una afectación al interés superior de los menores adoptados.". Tesis P. XII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 253, tesis aislada.

"ADOPCIÓN. LA PROHIBICIÓN A LOS CONVIVIENTES DE SER CONSIDERADOS COMO ADOPTANTES ES INCONSTITUCIONAL. Pertenecer a un estado civil en modo alguno pone en riesgo, por sí mismo, el interés superior del niño, niña y adolescente, puesto que cualquier persona en lo individual y cualquier pareja del mismo o distinto sexo deben ser consideradas en igualdad de circunstancias como posibles adoptantes. Lo que debe tomarse en cuenta en los adoptantes es si éstos son idóneos, es decir, si cuentan con las características, virtudes y cualidades para brindar una familia a los menores de edad, y no puede atender, de ninguna manera, a la orientación sexual del adoptante o adoptantes. La prohibición ex ante que impide a los convivientes ser siquiera considerados para la adopción implica, por un lado, una vulneración al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, al impedirles formar parte de una familia respecto de convivientes que cumplirían con el requisito de idoneidad y, por otro, una transgresión al derecho de estos últimos a completar su familia, a través de la adopción si es su decisión y mientras cumplan con el requisito referido.". Tesis P./J. 13/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 7, [jurisprudencia](#).

monial se basa en prejuicios que históricamente han existido en su contra. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del legislador, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra. La ausencia de los beneficios que el derecho asigna a la institución matrimonial es una consecuencia directa de la prolongada discriminación que ha existido hacia las parejas del mismo sexo por razón de su orientación sexual.

Las desventajas históricas que los homosexuales han sufrido han sido ampliamente reconocidas y documentadas: acoso público, violencia verbal, discriminación en sus empleos y en el acceso a ciertos servicios, además de su exclusión de algunos aspectos de la vida pública. En esta línea, en el derecho comparado se ha sostenido que la discriminación que sufren las parejas del mismo sexo cuando se les niega el acceso al matrimonio guarda una analogía con la discriminación que en otro momento histórico sufrieron las parejas interraciales. En el célebre caso *Loving Vs. Virginia*, la Corte Suprema estadounidense argumentó que: "[r]estringir el derecho al matrimonio sólo por pertenecer a una o a otra raza es incompatible con la cláusula de igual protección ante la ley" previsto en la Constitución norteamericana. En conexión con esta analogía, también puede decirse que se viola el derecho a la igualdad si no se otorga a una persona la posibilidad de casarse con la persona que elige, sin importar cuál sea el sexo de esa persona.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO. Las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia. Para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del órgano legislativo, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra y por la discriminación histórica. El derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales que las leyes adscriben a la institución. En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: (1) beneficios fiscales; (2) beneficios de solidaridad; (3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; (4) beneficios de propiedad; (5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y (6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. En este sentido, negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran 'ciudadanos de segunda clase', lo cual esta Primera Sala no comparte. No existe ninguna justificación racional para reconocer a los homosexuales todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, reconocerles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de 'separados pero iguales'. La exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad.". Tesis 1a./J. 46/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 253, [jurisprudencia](#).

5. Doble discriminación: exclusión de beneficios expresivos y tangibles.

La Primera Sala ha sostenido que el derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales o tangibles que las leyes adscriben a la institución, tales como: (i) beneficios fiscales; (ii) beneficios de solidaridad; (iii) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; (iv) beneficios de propiedad; (v) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; (vi) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros, etc. En consecuencia, acceder al matrimonio implica en realidad tener "un derecho a otros derechos", de los que son excluidas injustificadamente las parejas del mismo sexo cuando no tienen la posibilidad de contraer matrimonio.

De esta manera, la Primera Sala ha señalado que si el matrimonio otorga a los cónyuges una gran cantidad de derechos, negarle a las parejas del mismo sexo los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a esas parejas como "ciudadanos de segunda clase". En este sentido, no existe ninguna justificación racional para no darles todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, otorgarles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Así, la exclusión de las parejas del mismo sexo del régimen matrimonial se traduce en una doble discriminación: no sólo se les priva de los beneficios expresivos del matrimonio, sino también se les excluye de los beneficios materiales o tangibles.<sup>20</sup>

Por lo demás, la Primera Sala, también ha destacado que dicha discriminación no sólo afecta a las parejas del mismo sexo, sino también a los hijos de esas personas que hacen vida familiar con la pareja. En efecto, es una realidad que al margen de que las parejas homosexuales puedan acceder al matrimonio existe un creciente número de ellas que deciden criar niños, ya sea a los procreados en anteriores relaciones heterosexuales o utilizando para esos fines las técnicas de reproducción asistida. De igual manera, dicha discriminación repercute directamente en esos menores. En esta línea, la medida impugnada se traduce también en un trato diferenciado por parte de la ley hacia los hijos de esas parejas, que los colocan en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.

<sup>20</sup> "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN. El matrimonio comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados a dicha institución, así como el derecho a otros beneficios materiales, económicos y no económicos, que las leyes adscriben al matrimonio (por causa de muerte de uno de los cónyuges, de solidaridad, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas, migratorios, etcétera). En este sentido, las normas civiles que impiden a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución matrimonial producen una doble discriminación, pues no sólo se les priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos que comporta el matrimonio, sino también de los materiales; exclusión que pudiera incluso llegar a afectar a sus hijos al colocarlos en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.". Tesis 1a./J. 86/2015 (10a.), *Gaceta de/ Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 187, **jurisprudencia**.

## 6. Derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Si bien comparto el argumento de que la norma impugnada vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad, considero que debería reforzarse la argumentación para mostrar dos cosas: (i) por un lado, por qué se justifica sostener que la elección de la persona con la que se quiere contraer matrimonio, con independencia de su sexo, es una decisión amparada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad; (ii) y, posteriormente, determinar si la norma impugnada es una medida que afecta de forma desproporcionada ese derecho.

En relación con el primer punto, se podrían haber tomado en consideración los señalamientos realizados por la Primera Sala en la contradicción de tesis 73/2014,<sup>21</sup> los cuales servirían para reforzar los alcances del derecho y, en este sentido, justificar de manera más robusta que en este caso concreto la elección de la persona con la que se quiere contraer matrimonio es una decisión que está amparada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En este sentido, más allá de la forma institucional que pueda adoptar en los distintos ordenamientos, ya sea como derecho fundamental o como un principio informador del orden jurídico, en el derecho comparado se ha entendido que el libre desarrollo de la personalidad otorga la posibilidad a cada individuo de determinar por sí mismo su proyecto vital, de tal manera que las interferencias del Estado en este ámbito deben examinarse con mucho cuidado.

Así, el libre desarrollo de la personalidad constituye la expresión jurídica del principio liberal de "autonomía de la persona", de acuerdo con el cual al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida, el Estado en principio tienen *prohibido interferir* en la elección de éstos, debiéndose limitar a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia de otras personas en la persecución de esos planes de vida.

Ahora bien, si el libre desarrollo de la personalidad permite a los individuos elegir y materializar los planes de vida que estimen convenientes, es evidente que al tratarse de un derecho fundamental el contenido de éste debe vincular a todas las autoridades estatales. En efecto, en el marco de un Estado constitucional es un lugar común sostener que los derechos pueden representarse como *prohibiciones* que pesan sobre los poderes públicos, aunque se trate de una representación incompleta. En este caso, el derecho al libre desarrollo de la personalidad indiscutiblemente impone *límites al legislador*, de tal manera que puede decirse que éste "no goza de una libertad omnímoda para restringir la libertad de las personas y, en ese sentido, restringir sus autó-

---

<sup>21</sup> Sentencia de 25 de febrero de 2015, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que respecta a la competencia. Por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que se refiere al fondo del asunto.



nomos proyectos de vida y el modo en que se desarrollan". De esta forma, como ocurre con cualquier derecho fundamental, los límites a la libertad de configuración del legislador están condicionados por los alcances del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

De acuerdo con lo anterior, elegir a la persona con la que se quiere contraer matrimonio con independencia de cuál sea el sexo de esa persona, es una decisión que está amparada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad, puesto que está relacionada con el plan de vida familiar que esa persona pretende materializar y se conecta de manera clara con el principio de autonomía de la persona, de tal manera que en principio el Estado sólo podría interferir con ese derecho a través de una medida legislativa que cumpliera con el principio de proporcionalidad.

Así, si se pretendiera analizar la disposición impugnada a la luz del derecho al libre desarrollo de la personalidad como lo hace la sentencia, también debería realizarse un test de proporcionalidad, como se hizo en la contradicción de tesis 73/2014, precedente en el que se analizó la constitucionalidad de los sistemas de disolución del vínculo matrimonial que exigen la prueba de una causal de divorcio, determinándose que éstos constituyen una afectación desproporcionada al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En este sentido, considero que debería de realizarse un test en el que se analizara si la norma impugnada persigue un fin constitucional, y si es idónea, necesaria y proporcional en estricto sentido. En este caso concreto, al igual que con el análisis de igualdad, me parece que la norma impugnada ni siquiera es idónea para alcanzar el fin constitucional de la medida, que sería la protección de la familia.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> *Cfr.* "MATRIMONIO. EL ARTÍCULO 143, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PRESCRIBE 'PERPETUAR LA ESPECIE', COMO UNA DE LAS FINALIDADES DE ESA INSTITUCIÓN, ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto legal citado define la institución del matrimonio a partir de cuatro elementos: a) es un contrato civil; b) celebrado entre un solo hombre y una sola mujer; c) que se unen para perpetuar la especie; y, d) dentro de sus objetivos también está la ayuda mutua que debe proporcionarse la pareja en la vida. Ahora bien, en relación con el tercero de esos componentes, si bien es cierto que históricamente la procreación ha tenido, en determinado momento, un papel importante para la definición del matrimonio y, sin desconocer, por ello, que procrear siga siendo parte importante de las uniones humanas, también lo es que en virtud de la dinámica jurídica, los cambios sociales y culturales, así como la existencia de diversas reformas legales, se ha puesto en evidencia la separación del binomio matrimonio-procreación, pues la decisión de todo individuo de unirse a otro y proyectar una vida en común deriva de la autodeterminación y del derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada persona para la conformación de una familia, sin que tal decisión implique necesariamente el acuerdo de tener hijos en común. Por tanto, la porción normativa del artículo 143, párrafo primero, del Código Civil para el Estado de Oaxaca, que prescribe 'perpetuar la especie' como una de las finalidades del matrimonio, atenta contra la autodeterminación de las personas, el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo, sean éstas parejas homosexuales o heterosexuales pues, en ese tema, confluyen tanto aspectos genéticos, biológicos y otros inherentes a la naturaleza humana que llegan a impedir la procreación y, por otra parte, implícitamente genera una violación al principio de igualdad, porque a partir de ese propósito se da un trato diferenciado a parejas homosexuales respecto de las parejas

## 7. Los efectos de la sentencia.

Finalmente, como ya se explicó, en el presente asunto el Pleno determinó declarar la invalidez de las porciones normativas de los artículos 140 y 148 del Código Civil del Estado de Nuevo León, extendiendo la declaratoria de invalidez por vía de consecuencia al artículo 147, en la porción normativa que indica "un solo hombre y una mujer", así como "perpetuar la especie". Adicionalmente, en la sentencia también se señaló que: "en la interpretación y aplicación de las porciones normativas que refieran relaciones "entre un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer", contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Nuevo León y otros ordenamientos estatales vinculados tanto con el matrimonio como el concubinato (comprendido en el capítulo XI, título quinto, libro primero, del Código Civil local); deberá entenderse que estas institucionales involucran a dos personas del mismo o diferente sexo".

En este sentido, si bien esta última parte de los efectos en realidad no supone ninguna novedad en la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte sobre estos temas, puesto que lo que ordena es simplemente realizar una *interpretación conforme* de esas otras disposiciones a la luz de las consideraciones que están recogidas en la propia ejecutoria, desde mi punto de vista la sentencia requería explicar la forma en que dicho efecto resulta compatible con el criterio de la Primera Sala, de título y subtítulo: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."<sup>23</sup>

Para clarificar este punto, es necesario recordar cuál ha sido la doctrina de esta Suprema Corte sobre la manera en la que se debe *reparar* la discriminación en los casos relacionados con normas de códigos civiles que no permiten el acceso de las parejas homosexuales al matrimonio. En un primer momento, al resolverse los amparos en revisión 581/2012,<sup>24</sup> 457/2012<sup>25</sup> y 567/2012,<sup>26</sup> la Primera Sala realizó una *interpretación*

---

heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo (so pretexto de la imposibilidad biológica de cumplir con el propósito de procreación); de ahí que si se considera que la función reproductiva 'potencial' del matrimonio civil y, por ende, la formación de una 'familia con hijos', no es la finalidad del matrimonio, debe declararse que dicha porción normativa es contraria a los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". Tesis 1a. CCXV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 548, tesis aislada.

<sup>23</sup> Tesis 1a./J. 47/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, jurisprudencia.

<sup>24</sup> Sentencia de 5 de diciembre de 2012, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>25</sup> Sentencia de 5 de diciembre de 2012, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formulará voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>26</sup> Sentencia de 5 de diciembre de 2012, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, manifestó que se reserva el derecho de formular voto concurrente.

conforme de los artículos del Código Civil para el Estado de Oaxaca, en la que se señaló que cuando la disposición prevea que el matrimonio es el celebrado entre "un solo hombre y una sola mujer", debe entenderse que dicho acuerdo de voluntades es entre "*dos personas*".

En atención a la decisión de la Sala, formulé un voto concurrente en el que expresé mi desacuerdo con esa decisión. Al respecto, sostuve que la sentencia debió declarar la inconstitucionalidad de ambas porciones normativas ("un solo hombre y una sola mujer" y "perpetuación de la especie"), señalando que "la razón fundamental para preferir la inconstitucionalidad de la norma tiene que ver con la posibilidad de lograr en el futuro una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, contemplada actualmente en el artículo 107 constitucional", toda vez que la regulación jurídica de la institución del matrimonio no se agotaba en su definición legal, de tal manera que era posible declarar la inconstitucionalidad de esas porciones sin que la institución del matrimonio desapareciera o se hiciera ininteligible.

Posteriormente, al resolver el amparo en revisión 152/2013,<sup>27</sup> la Primera Sala se apartó del criterio antes adoptado por la mayoría sobre la necesidad de realizar una interpretación conforme. En dicho precedente se decidió declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa del Código Civil para el Estado de Oaxaca que establecía que el matrimonio era "entre un hombre y una mujer" por las razones que expuse en mi voto concurrente, es decir, dado que dicha declaratoria no crearía un vacío legal en atención a que los derechos y obligaciones de los cónyuges se encontraban previstos en la legislación civil.

Finalmente, dicho criterio se reiteró en los amparos en revisión 122/2014,<sup>28</sup> 263/2014,<sup>29</sup> 591/2014<sup>30</sup> y 704/2014<sup>31</sup> y, posteriormente, se recogió en la tesis jurisprudencial, de título y subtítulo: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA

<sup>27</sup> Sentencia de 23 de abril de 2014, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra y se reserva el derecho de formular voto particular.

<sup>28</sup> Sentencia de 25 de junio de 2014, resuelta por unanimidad de votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>29</sup> Sentencia de 24 de septiembre de 2014, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto particular.

<sup>30</sup> Sentencia de 25 de febrero, resuelta por cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), quien formuló voto aclaratorio, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>31</sup> Sentencia de 18 de marzo de 2015, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."

En la misma línea, la Primera Sala también aprobó la tesis de criterio de título y subtítulo: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.", criterio que por lo demás también comparte la Segunda Sala y ha sido reflejado en la tesis, de título y subtítulo: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME."<sup>32</sup>

En este orden de ideas, para entender por qué la decisión del Pleno de realizar una interpretación conforme de *algunas* de las disposiciones relacionadas con la porción normativa impugnada del artículo 294 del Código Civil para el Estado de Puebla—declarada inconstitucional en la sentencia— es compatible con los criterios interpretativos antes citados que no admiten la utilización de la técnica de la interpretación conforme cuando se está en presencia de normas discriminatorias, hay que introducir la distinción entre la *inconstitucionalidad* de una norma por vulnerar derechos fundamentales y el *remedio* para repararla.

En efecto, una vez que se ha constatado que una norma general es inconstitucional, pueden utilizarse distintos mecanismos para reparar la violación a derechos fundamentales, como lo serían la *anulación* de la norma y su expulsión del ordenamiento o la *desaplicación* de ésta en el caso concreto. Como señalé en otra oportunidad,<sup>33</sup> en algunos casos la nulidad de una norma—que es el remedio que corresponde decretar en una acción de inconstitucionalidad— no resulta un mecanismo adecuado para hacer frente a una *discriminación normativa*, de tal manera que en esos escenarios sería posible utilizar remedios complementarios con la finalidad de reparar la vulneración a la igualdad, entre los que se pueden encontrar la realización de una *interpretación conforme* o la elaboración de *sentencias aditivas*.<sup>34</sup>

Ahora bien, la interpretación conforme puede ser una utilizada como una *técnica para evitar* declarar la inconstitucionalidad de una disposición—optando por atribuirle al texto normativo algún sentido que sea compatible con la Constitución— o como un *remedio* para reparar la inconstitucionalidad. En este sentido, desde mi punto de vista, lo que prohíben los criterios interpretativos de la Primera y la Segunda Sala recogidos en las tesis, de títulos y subtítulos: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR." y "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME." es la utilización de la interpretación conforme como como una técnica interpretativa que *evita* declarar la inconstitucionalidad de una norma discriminatoria, optando por atribuirle a la disposición un significado que no vulnere el derecho a la igualdad.

<sup>32</sup> Tesis: 2a. X/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394, tesis aislada.

<sup>33</sup> Al respecto, véase el voto concurrente que formulé en relación con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala en el amparo en revisión 581/2012.

<sup>34</sup> Díaz Revorio, Francisco Javier, *Sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011.

De acuerdo con lo anterior, tal y como lo hizo el Pleno de esta Suprema Corte en la presente sentencia, sería perfectamente compatible con los citados criterios declarar la inconstitucionalidad de una norma discriminatoria, anularla y, en caso de que ese remedio sea insuficiente para reparar los efectos de la discriminación, también realizar alguna maniobra adicional como la *interpretación conforme* de algunas otras porciones normativas vinculadas con el texto anulado.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 2019.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 43/2015 (10a.), 1a./J. 47/2015 (10a.), y 2a. X/2017 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas; y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 19, Tomo I, junio de 2015, página 536; 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394 y 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P/J. 10/2016 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.), 1a./J. 8/2017 (10a.), P/J. 13/2017 (10a.), 1a./J. 46/2015 (10a.), 1a./J. 86/2015 (10a.), 2a. X/2017 (10a.), 1a. CCCLIX/2015 (10a.), P. XII/2016 (10a.) y 1a. CCXV/2014 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, del viernes 27 de enero de 2017 a las 10:28 horas, del viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas, del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 29/2018.

En sesión de diecinueve de febrero de dos mil dieciocho, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 29/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por unanimidad de diez votos declarar la invalidez de diversas porciones normativas del Código Civil para el Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto 317, publicado en la sección tercera del Periódico Oficial de dicha entidad el ocho de enero de dos mil dieciocho.

Aun cuando concuerdo con la decisión de este Pleno, lo que motiva la emisión del presente voto es realizar algunas precisiones en relación con las consideraciones que sostienen el sentido del fallo, respecto de dos temas específicos, a saber:

- Oportunidad

Al resolver esta acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos, determinó que los preceptos impugnados

sí constituyen un nuevo acto legislativo y, por tanto, la demanda se presentó de manera oportuna.

Al respecto, coincido con que los artículos 140 y 148 en la porción normativa "*el hombre y la mujer*" del Código Civil para el Estado de Nuevo León constituyen un nuevo acto legislativo, aunque por razones distintas a las del criterio mayoritario, toda vez que, como lo manifesté en el voto aclaratorio emitido al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo es suficiente que la norma haya sido objeto de un proceso deliberativo; esto es, que haya sido sometida expresa y realmente a la consideración del legislador y que hubiere sido materia de un acto de aprobación, con independencia de que sea totalmente novedosa o se pretenda su reforma, o incluso cuando se ponga a consideración el texto preexistente.

Es por eso que, a mi juicio, si bien concuerdo con que la presentación de la acción de inconstitucionalidad es oportuna debido a que lo que se impugna se trata de un nuevo acto legislativo, lo que sostiene mi conclusión no es que las normas respectivas hayan sufrido modificaciones sustanciales, sino que el texto completo del artículo fue materia de la iniciativa, exposición de motivos y discusión del proceso, y si bien el objeto de la reforma fue el relativo a la edad para contraer matrimonio y eliminar la posibilidad de conceder dispensas de edad para que los menores de 18 años contraeran matrimonio, lo cierto es que el tema de fondo era regular la institución del matrimonio; lo anterior, sin perjuicio de que las porciones normativas "*el hombre y la mujer*" se hubieran reproducido en su integridad en el decreto impugnado.

- Invalidez de los artículos impugnados.

Aunque coincido con la decisión de invalidar los preceptos impugnados, en las porciones normativas respectivas, mi postura se sostiene en consideraciones distintas a las del criterio mayoritario.

Como lo sostuve, en diversos precedentes, y en específico al resolver la acción de inconstitucionalidad 32/2016, cualquier norma que limite la figura del matrimonio a los casos celebrados entre parejas heterosexuales; excluyendo la posibilidad de que la unión matrimonial se lleve a cabo entre personas del mismo sexo viola **directamente** el principio de no discriminación.

En el presente asunto, el legislador local estableció en los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León, una distinción para contraer matrimonio basada en la orientación sexual de las personas; esto es, su trabajo legislativo se construyó sobre una categoría sospechosa de las previstas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo que obligaba a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de su jurisprudencia,<sup>1</sup> a realizar un escrutinio estricto de la norma impugnada a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

---

<sup>1</sup> "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLI-

En ese sentido, a mi juicio, lo que correspondía es determinar si la medida adoptada perseguía una finalidad constitucionalmente legítima.

Al respecto, en principio, la finalidad que persigue la medida legislativa impugnada se encuentra dirigida a la protección de la familia, en tanto regula la figura del matrimonio como una forma de constituirla. Sin embargo, resulta necesario analizar si dicha medida cumple eficazmente con esa finalidad.

Así, bajo la interpretación evolutiva que se ha hecho del concepto de familia previsto en el artículo 4o. constitucional, se puede concluir que la norma que permite la celebración del matrimonio únicamente entre parejas heterosexuales, NO cumple con la finalidad para la que fue creada, pues no protege a la familia en todas sus dimensiones.

Y es que, una vez eliminado el elemento de la procreación como fin del matrimonio, las relaciones heterosexuales y homosexuales se encuentran en una misma situación en cuanto deciden unirse en matrimonio con el fin de cuidarse, quererse, protegerse, ayudarse mutuamente y tener vida en común, de ahí que no se encuentre justificada la exclusión por motivo de orientación sexual que hizo el legislador del Estado de Nuevo León.

Aunado a lo anterior, no puede desconocerse que prohibir implícitamente el matrimonio para las parejas homosexuales es una medida que se encuentra impregnada de prejuicios sociales en contra de los homosexuales derivada de una discriminación estructural en su contra.

En efecto, la medida legislativa impugnada es el resultado de una discriminación histórica y sistemática derivada de diferentes prejuicios, prácticas sociales y sistema de creencias que han ocasionado la invisibilización de este grupo vulnerable impidiendo el ejercicio pleno de sus derechos.

En ese sentido, con base en el artículo 1o. constitucional, es obligación de este Alto Tribunal Constitucional erradicar todo tipo de estereotipos y estigmas sociales que disminuyan o restrinjan los derechos de una persona a partir de su orientación sexual, así como también, de manera paralela, desarrollar formas de vida más incluyentes con independencia de las opciones de vida de los ciudadanos.

En esta misma línea, negar el matrimonio a las personas homosexuales implica también negarles el acceso a diversos beneficios (médicos, fiscales, hereditarios, alimentarios,

---

CADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009).", registro digital: 161272; [TA], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, P. XXIV/2011; "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.", registro digital: 161364; [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, P. VII/2011; "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.", registro digital: 161310, [J], Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, P./J. 28/2011.

etcétera) que pueden obtenerse únicamente a través de esta figura, con lo que indirectamente se les estarían menoscabando otros derechos fundamentales.

En otro orden de ideas, la exclusión de las personas homosexuales a la institución del matrimonio incide directamente en el libre desarrollo de la personalidad que, como ya lo ha señalado este Pleno, implica el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas y objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.<sup>2</sup>

Así, este derecho comprende todas aquellas decisiones a través de las cuales el individuo desee proyectarse y vivir su vida y, que por tanto, sólo le compete a él decidir en forma autónoma. Y entre dichas decisiones se encuentra la de elegir la pareja con la que se quiera contraer matrimonio, con independencia de su orientación sexual.

Por estas razones considero que excluir el matrimonio para las parejas homosexuales, esto es, en atención a su orientación sexual, incumple con la finalidad legítima de proteger a la familia y, por tanto, resulta una medida evidentemente discriminatoria y violatoria de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal.

Es por estos motivos que, aunque concuerdo con la invalidez decretada, el sentido de mi voto se basa en consideraciones distintas a las del criterio mayoritario.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 2019.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto** del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 29/2018.

En la sesión ordinaria celebrada el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2018. En dicha acción me reservé el derecho a formular el presente voto en razón de lo siguiente:

En la sentencia respectiva se señaló que para considerar la existencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse dos aspectos:

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo; y

<sup>2</sup> Amparo directo 6/2008, fallado por el Tribunal Pleno el seis de enero de dos mil nueve por unanimidad de once votos. De dicho asunto derivó la tesis aislada de rubro siguiente: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.", registro digital: 165822; [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, P. LXVI/2009.



b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

Conforme a lo señalado, no basta que se cumpla con el primer requisito para la procedencia de acción de inconstitucionalidad, sino que también debe actualizarse el segundo de estos; es decir, como resultado del proceso legislativo debe efectuarse una modificación normativa que sea sustantiva o material.

Este señalamiento no lo comparto, pues desde mi perspectiva basta que se actualice el primero de los requisitos para la acción de inconstitucionalidad sea procedente. Lo anterior, tomando en cuenta que si un nuevo acto legislativo necesariamente conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento relativo (iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación), entonces es evidente que cualquier reforma o modificación que se derive de ese procedimiento, sea o no sustantiva o material, constituye un nuevo acto que puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad.

De concluir de manera diversa, me parece que se estarían exigiendo mayores requisitos a los que contempla la propia Constitución Federal para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad; además, el requerir que la modificación normativa sea sustantiva o material, conlleva un criterio subjetivo que puede generar diversas complicaciones –porque para lo que algunos es un cambio sustancial, para otros no– con lo que se deja la procedencia de la acción de inconstitucionalidad a criterio del juzgador y eventualmente, considero, podría generar inseguridad jurídica.

Además, si bien es verdad que en ocasiones las reformas combatidas son de naturaleza meramente formal y en realidad no cambia el texto de la porción normativa que se combate, lo cierto es que, desde mi perspectiva, el inclinarse por un criterio formal contribuye al Estado de Derecho, que permite ejercer un verdadero control de constitucionalidad; esto, partiendo de la base que las acciones de inconstitucionalidad, como ahora las conocemos en su trámite, son relativamente nuevas, pues datan de la llamada "Reforma Zedillista" de 1994.

En ese contexto, no debe pasar desapercibido que existen leyes que datan de fechas anteriores; de ahí que, de no admitir que para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad basta que la norma impugnada sea resultado de un nuevo proceso legislativo, muchas leyes que datan de épocas anteriores y que se vienen reiterando de manera integral, quedarían sin posibilidad de ser sometidas a un control de regularidad constitucional.

Por tal motivo, aunque comparto el sentido de la sentencia, me aparto de las consideraciones en las que se exigen los dos requisitos en comento, pues desde mi punto de vista, es suficiente el primero; es decir, basta que la norma se publique en los medios oficiales independientemente de lo que sea la sustancia o la diferencia con la anterior para que pueda ser impugnada, ya que aun cuando con motivo de la reforma se reproduzca de manera íntegra un artículo, a mi juicio constituye un nuevo acto legislativo que puede válidamente ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 2019.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO PROVOCA UN CAMBIO SUSTANTIVO O MATERIAL, SINO MERAMENTE FORMAL AL HABERSE REPRODUCIDO EL TEXTO ANTERIOR (ARTÍCULO 178, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE IMPUGNA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 10, FRACCIONES LIV, LV, LVII Y LVIII, 47, PÁRRAFO SEGUNDO, 78, 84, FRACCIÓN II, 121, PÁRRAFO ÚLTIMO, 133, PÁRRAFO PRIMERO, 140, FRACCIÓN II, 177, FRACCIÓN I, 178, PÁRRAFO TERCERO, 186, PÁRRAFO ÚLTIMO, 212, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN IV, 212 BIS, 236, 298, FRACCIÓN II, 356, 400, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y CUARTO TRANSITORIO DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS Y HABER SIDO REFORMADAS POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO [ARTÍCULOS 47, PÁRRAFO SEGUNDO, 78, APARTADO A, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO D), 84, FRACCIÓN II, Y 298, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO].**

**IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO NÚMERO 25655/LX/15, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO EL 5 DE NOVIEMBRE DE 2015).**

**V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. FASES QUE LO COMPONEN.**

**VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. SUPUESTO EN EL QUE LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS NO ACTUALIZA SU VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON EL DECRETO NÚMERO 25655/LX/15, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 5 DE NOVIEMBRE DE 2015).**

**VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO. EL REQUISITO DE REFRENDO DEL SECRETARIO DEL RAMO ES OBLIGA-**

**TORIO RESPECTO DE LOS ACTOS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO Y NO DE LOS DEL CONGRESO DE LA ENTIDAD (VALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 25655/LX/15, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 5 DE NOVIEMBRE DE 2015).**

**VIII. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. ASPECTOS SUSTANCIALES QUE COMPRENDE LA REGULACIÓN DE SUS BASES GENERALES.**

**IX. FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS. PUEDEN EXPEDIR DOS TIPOS DE REGLAMENTOS, CUYA EXTENSIÓN NORMATIVA Y CAPACIDAD DE INNOVACIÓN ESTÁ LIMITADA AL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA, Y LOS QUE REGULEN CON AUTONOMÍA ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LA VIDA INTERNA MUNICIPAL, TANTO EN LO REFERENTE A SU ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO SUS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS.**

**X. FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS. IMPOSIBILIDAD DE QUE A TRAVÉS DE ÉSTA SE MODIFIQUE O ALTERE EL CONTENIDO DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.**

**XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE JALISCO. LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA DEL CÓDIGO URBANO PARA ESA ENTIDAD ESTABLECEN LAS BASES GENERALES PARA EL EJERCICIO HOMOGÉNEO DE LAS ATRIBUCIONES RESPECTIVAS TANTO DEL GOBIERNO DEL ESTADO COMO DE LOS AYUNTAMIENTOS (ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN LIV, Y 121 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA SALVAGUARDA DE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE EL CUERPO LEGISLATIVO QUE EXPIDE LA LEY ESTÁ FACULTADO PARA ELLO Y ACTÚA DENTRO DE LOS LÍMITES QUE LA CONSTITUCIÓN LE CONFIERE.**

**XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.**

**XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ATRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS PARA CONFORMAR UNA COMISIÓN MUNICIPAL DE DIREC-**

**TORES RESPONSABLES DE PROYECTOS U OBRAS, INTEGRADA POR FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y REPRESENTANTES DE LOS COLEGIOS DE ARQUITECTOS E INGENIEROS CIVILES, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO (ARTÍCULO 10, FRACCIÓN LIV, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA DISPOSICIÓN DE QUE LOS PLANES PARCIALES DE DESARROLLO TAMBIÉN DEBEN PUBLICARSE EN MEDIOS ELECTRÓNICOS, ADEMÁS DEL MEDIO OFICIAL QUE LOS AYUNTAMIENTOS CONSIDEREN CONVENIENTE, NO INCIDE EN LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA (ARTÍCULO 121, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN DE QUE TRATÁNDOSE DE OBRAS DEDICADAS A LA EDUCACIÓN, DEBEN OBSERVARSE, ENTRE OTROS, LOS LINEAMIENTOS CONTENIDOS EN EL REGLAMENTO ESTATAL DE ZONIFICACIÓN, NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULO 186 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVII. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. DIFERENCIAS ENTRE EL DE TRÁNSITO Y EL DE TRANSPORTE (ARTÍCULO 212 BIS DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVIII. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS EN LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RESPECTIVOS ESTÁ SUPEDITADA A LO QUE DETERMINE EL GOBIERNO ESTATAL.**

**XIX. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LA NORMA QUE REGULA LAS ACCIONES TENDENTES A GARANTIZAR QUE LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS SE REALICEN EN CONDICIONES QUE SATISFAGAN LA LIBERTAD DE TRÁNSITO, LA SEGURIDAD, EL LIBRE ACCESO, ASÍ COMO LOS REQUISITOS DE CALIDAD APROPIADOS PARA TAL EFECTO, NO VULNERA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 212 BIS DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XX. MOVILIDAD Y TRANSPORTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE EL DESARROLLO DE CICLO-**

**PISTAS QUEDA SUJETO A LAS POSIBILIDADES PRESUPUESTALES DEL MUNICIPIO ATIENDE A ASPECTOS DE PLANEACIÓN SOBRE PROBLEMAS DE MOVILIDAD (ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO 25655/LX/2015 QUE REFORMA EL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 5 DE NOVIEMBRE DE 2015).**

**XXI. HACIENDA MUNICIPAL. NO SE VULNERA CON LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN MATERIA DE UTILIZACIÓN, AUTORIZACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE USO DE SUELO, NI CON LAS DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL PARA IMPONER CONTRIBUCIONES RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS (ARTÍCULO 10, FRACCIONES LV, LVII Y LVIII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXII. HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS.**

**XXIII. HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.**

**XXIV. HACIENDA MUNICIPAL. NO SE VULNERA CON LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN MATERIA DE UTILIZACIÓN, AUTORIZACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE USO DE SUELO, NI CON LAS DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL PARA IMPONER CONTRIBUCIONES RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS (ARTÍCULO 10, FRACCIONES LV, LVII Y LVIII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA REVISIÓN DE PROGRAMAS Y PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO EN MATERIA DE VIVIENDA NO RESTRINGEN NI LIMITA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AL SER CONGRUENTE CON EL PROGRAMA ESTATAL DE VIVIENDA (ARTÍCULOS 140 Y 400 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO SÓLO PODRÁ DETERMINAR LA IMPROCEDENCIA DE LA APLICACIÓN DEL PROGRAMA O PLAN QUE TENGA UNA VIGENCIA**

**MAYOR A SEIS AÑOS (ARTÍCULO 140, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXVII. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. NO SE VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CON LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO ESTATAL DE ZONIFICACIÓN, AL ESPECIFICARSE QUE ÉSTE SERÁ EN EL RUBRO DE EDUCACIÓN Y ÚNICAMENTE POR AUSENCIA DEL REGLAMENTO QUE EXPIDA EL MUNICIPIO (ARTÍCULO 186, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXVIII. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. NO EXISTE INCERTIDUMBRE RESPECTO AL CONCEPTO "ÁREAS DE PROTECCIÓN NATURAL" AL INTERPRETARSE SISTEMÁTICAMENTE CON LA MISMA NORMA Y LAS DEMÁS LEYES APLICABLES (ARTÍCULO 236 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXIX. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. EL CONSEJO ESTATAL DE PERITOS EN SUPERVISIÓN MUNICIPAL NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE CERTEZA, AL TRATARSE SOLAMENTE DE UN ÓRGANO TÉCNICO CIUDADANO PARA LA SUPERVISIÓN DE OBRAS, RESERVÁNDOSE LA ATRIBUCIÓN REGLAMENTARIA AL MUNICIPIO (ARTÍCULO 356 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXX. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. LA PERMUTA PROCEDERÁ CUANDO LAS ÁREAS DE CESIÓN NO SEAN ÚTILES PARA FINES PÚBLICOS (ARTÍCULOS 177 Y 178, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ATRIBUCIONES EN ESTA MATERIA DEBEN CEÑIRSE AL MARCO DE CONCURRENCIA ATENDIENDO A LA COMPETENCIA DE CADA NIVEL DE GOBIERNO (ARTÍCULO 212, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. POSIBILIDAD DE QUE LA AUTORIDAD MUNICIPAL PROCEDA A DEMOLER OBRAS NO OBSTANTE CONTAR CON LICENCIA DE AUTORIZACIÓN O PERMISO, AL ESTI-**

**MAR QUE CONTRAVIENE LOS PROGRAMAS O PLANES APLICABLES (DESESTIMACIÓN DEL ARTÍCULO 133 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2015. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA DE JALISCO. 7 DE MAYO DE 2018. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de siete de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito recibido el cuatro de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ismael del Toro Castro, María Elena De Anda Gutiérrez, María de Lourdes Martínez Pizano, Kehila Abigail Ku Escalante, Martha Villanueva Núñez, Adriana Gabriela Medina Ortiz, Fela Patricia Pelayo López, María del Consuelo Robles Sierra, Ramón Demetrio Guerrero Martínez, Augusto Valencia López, Mario Hugo Castellanos Ibarra, Juan Carlos Anguiano Orozco, Héctor Alejandro Hermosillo González y Hugo Rodríguez Díaz, en su carácter de diputados de la Legislatura del Estado de Jalisco, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- Congreso del Estado de Jalisco.
- Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco.

Norma general, cuya invalidez se reclama:

El Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial local el cinco de noviembre de dos mil quince, en específico, los artículos 10, fracciones LIV, LV, LVII, LVIII, 47, segundo párrafo, 78, 84, fracción II, 121, último párrafo, 133, 140, fracción II, 177, fracción I, 178,

186, último párrafo, 212, primer párrafo, fracción IV, 212 Bis, 236, 298, fracción II, 356, 400, último párrafo, y cuarto transitorio.

SEGUNDO.—Los promoventes hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez, que a continuación se transcriben:

"V. En cuanto a los conceptos de invalidez:

"Primero. El proceso legislativo que deriva en la publicación y consecuentemente la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, así como la propia del Estado de Jalisco en su artículo 46, al no haber sido firmado por el secretario de despacho a que el asunto corresponde como se aprecia de los documentos que integran las constancias de iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, promulgación y publicación del decreto combatido, por lo que en estricto apego a la Constitución Local Jalisciense al omitirse las (sic) participación de los secretarios de despacho a que el asunto corresponde, la consecuencia es que no deba ser obedecida la reforma impugnada.

"En efecto el citado artículo 46 de la Constitución Local dispone:

"(Se transcribe)

"El artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece que todas las disposiciones que el gobernador del Estado de esa entidad emita en uso de sus facultades, deberán estar firmadas por el secretario del despacho al que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas, esto es, prevé el refrendo, mediante el cual se lleva a cabo la legalización de un documento por el servidor público facultado y obligado a ello, al plasmar su firma, con la finalidad de hacer constar que quien, a su vez, realizó la actuación legalizada, asentó su firma y es quien en realidad tiene la atribución legal de hacerlo en un momento determinado; esto es, cumple una función por la cual se autentica tal proceder, porque de esa manera se data de certeza jurídica a la disposición correspondiente, en el sentido de que quien la expidió contaba con el carácter para hacerlo y, de esa forma, podrá tener los efectos legales conducentes; de ahí la razón por la cual dicho refrendo emerge como un requisito de validez de la actuación respectiva, de lo contrario, se actualiza su falta de obediencia u obligatoriedad. Por tanto, si de dicho precepto se advierte que todas las disposiciones emitidas por el gobernador del Estado de Jalisco, sin exclusión alguna, deben firmarse por el secretario del despacho al que corres-



ponda el asunto, es decir, la materia de éstas será el factor determinante para vincular y obligar a quien deba plasmar en el acto referido, con la finalidad de legalizarlo y, así, dotarlo de certeza jurídica, entonces, si el Decreto 25655/LX/15, carece del refrendo de los secretarios de los ramos que impacta la reforma al Código Urbano, entonces (sic) no cumplió con ese requisito de validez y, conforme a la norma constitucional local, no debe ser obedecido. Lo que implica que deba declararse contraria a la Constitución Federal por carecer de un requisito de validez y violentar el derecho humano a la legalidad, por no cubrirse un requisito legal en su proceso de creación.

"Debe señalarse que para el caso del Decreto 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, los secretarios del ramo a quienes el citado artículo 46 obligaba a firmar todas las disposiciones que el gobernador del Estado emitiera en su proceso legislativo, son los de las (sic) Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas y de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, los cuales según se desprende del artículo 9 Bis (sic) y 9 Ter, les compete el desarrollo de funciones y atribuciones en la materia del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Y como se desprende de las constancias de refrendo, promulgación y publicación de la reforma legal que, por este medio se combate, se dará cuenta que en ninguna de ellas, es visible que los secretarios de los ramos de infraestructura y obras públicas y de medio ambiente y desarrollo territorial, realizaron su función de legitimar con su firma, los actos de gobernador respecto a los señalados refrendo, promulgación y publicación.

"Segundo. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, la entrada en vigor del Decreto Número 25656/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, al no haber respetado el proceso legislativo para la discusión y aprobación de leyes, lo que representa un agravio al principio democrático de la representación popular. Lo anterior por haberse realizado el trámite legislativo con estrechamiento de términos sin que hubiera justificación de hecho que así lo la (sic) consecuencia se declare la invalidez de la reforma impugnada.

"...

"En el caso de la reforma combatida, con las constancias que se allegan del proceso legislativo se evidencia que no se cubren los requisitos que para el caso impuso este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, en efecto se probará en el

sumario que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco en la LX Legislatura, no demostró a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa de ley que culminó (sic) con la reforma al Código Urbano que aquí se combate; b) tampoco existe constancia de la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generaron la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trata; y, c) que tal condición de urgencia evidenciara la necesidad de que se omitieran ciertos trámites parlamentarios, lo que se tradujo en afectación a principios o valores democráticos.

"En la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco para la creación (sic) de leyes dispone:

"...

"Es el caso, que el dictamen para reformar el Código Urbano para el Estado de Jalisco, se presentó a primera lectura el día 29 de octubre de 2015 (sic), en la sesión 209, de la LX Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, el trámite seguido; se presentó a primera lectura con el número 6.9, como se lee del acta de la sesión:

"...

"De lo anterior se desprende con claridad que el Pleno del Congreso del Estado de Jalisco, determina aprobar la dispensa del trámite (sic) para omitir el trámite (sic) legislativo ordinario respecto de que se diera una sesión intermedia entre lo de ese día que correspondía a primera lectura del dictamen 6.9 y la segunda lectura. Lo que si bien se cumple con el texto legal, pero se deja de lado el interés social ya que se evitó con la medida tomada, conocer la justificación de no dar las dos lecturas de ley, y sobre todo no se respetó (sic) el principio democrático que debe informar la labor legislativa, ya que resulta necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como diferente para no ser sometido al trámite (sic) legislativo ordinario o común, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites. Por lo que deberá de determinarse que el proceso legislativo violentó la Constitución Federal al no respetarse el principio democrático de discusión y conocimiento de asuntos públicos.

"Tercero. El proceso legislativo que deriva en la publicación y consecuentemente la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por lo que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para

el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), al no distinguir cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, por tanto, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada y deja en estado de incertidumbre jurídica a los Municipios de Jalisco. Lo anterior respecto de los artículos 10, fracción LIV, 47, 121 y 212.

"En principio, los artículos citados de la reforma combatida, no cubren el mandato constitucional de la emisión de bases generales ya que norma un aspecto de la vida municipal de forma homogénea sin determinar; primero, si estamos o no en presencia de una base general, y; segundo, dada la naturaleza jurídica de lo normado, invade la competencia municipal al determinar una regla fija para todos los Municipios del Estado de Jalisco, en un aspecto que requiere por su fin, ser ponderada a la luz de las necesidades de cada Municipio.

"Si bien una base general municipal tienen (sic) como objeto incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, estas bases deben ser establecidas únicamente sobre aspectos que requieran uniformidad; así las cosas, respecto al fin que persiguen los artículos citados, debe estarse a las necesidades y requerimientos de cada entidad municipal, ya que se debe tener en cuenta, que en el Estado de Jalisco se tiene por un lado Municipios que requieren una inversión considerable y continua de recursos, dado su altísimo índice de ocupación del suelo, que repercute en la intervención necesaria y obligada de la autoridad municipal para garantizar y otorgar los medios públicos de subsistencia idóneos o por lo menos los mejores posibles, y en contra partida comunidades municipales, que por su tamaño impacta más (sic) la posibilidad de generar desarrollo ordenado y económico el cual tiene como valor a tutelar la posibilidad de acceso a vivienda digna, lo anterior debe tener como consecuencia que ponga en un plano de desigualdad de los diversos Municipios de Jalisco, para el tratamiento que cada uno desea y deba dar a su desarrollo urbano específico y especial, derivado de todo ello de su mayor o menor necesidad para sí (sic) estipulación.

"Así las cosas, si bien la posibilidad de establecer un lineamiento legal que pueda ser utilizado por los Municipios a falta de una determinación autónoma respecto de sus propias necesidades y su particular crecimiento y alcances, el legislador local no fue atinente en mencionar la calidad de la norma que emitió a efecto de garantizar la seguridad jurídica de los Municipios respecto de la obligación legislativa de dar a conocer con certeza las bases generales en la materia y las normas que fungan como supletorias, en virtud a la falta de reglamentación municipal.

"En efecto, la reforma que aquí se combate hace imposible distinguir cuáles normas le son imperativas a los Municipios, por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles resultan de aplicación supletoria.

"...

"Así las cosas, se da el caso del artículo 10, fracción LIV, en el que la reforma que aquí se combate hace imposible distinguir cuáles normas le son imperativas a los Municipios por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia de la Legislatura Estatal, y cuales (sic) serán materia de reglamento municipal, el citado dispositivo señala.

"...

"En este caso la legislación urbana obliga al definir la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables a que en todos los Municipios estén integrados colegios de arquitectos e ingenieros, o que los particulares que integran colegios de arquitectos e ingenieros en cada especialidad, tengan designado por lo menos a uno de sus miembros, para cubrir los 125 Municipios del Estado de Jalisco, por tanto, si en un Municipio en que no se logra cumplir con la integración por carecer de colegios o esto no pueden o quieran hacerlo, por esa real imposibilidad se carecería de una entidad que la ley exige para su debido cumplimiento, lo cual lo hace un sin sentido, dado que si se hubiera señalado por el legislador que la norma en estudio es susceptible de normada reglamentariamente por los Municipios, omisión que contraría la Constitución Federal, y debe tener por consecuencia su anulación.

"Además, como ya se dijo, una base general municipal tienen como objeto incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, estas bases deben ser establecidas únicamente sobre aspectos que requieran uniformidad, lo que en el caso de la fracción LIV del artículo 10, claramente se contrapone a la mencionada uniformidad, por lo que sólo queda adivinar si es posible que un Ayuntamiento que no cuenta con la presencia de colegios de arquitectos e ingenieros, pueda emitir un reglamento que disponga otro tipo de integración de su Comisión Municipal de Directores Responsables, en espera de que no se alegue que dicha integración es ilegal y sean combatidas sus determinaciones, todo originado, se insiste, por la omisión legislativa de señalar puntualmente que normas son bases generales y cuales son supletorias municipales.

"Mismo vicio de constitucionalidad adolece el segundo párrafo del artículo 47 de la reforma que se combate, ya que determina la periodicidad de

las sesiones de una entidad municipal, haciendo nugatorio la primera parte del párrafo y comprometiendo la certidumbre de los Municipios para saber si pueden o no ejercer sus facultades reglamentarias que les otorga la Constitución Federal.

"...

"Por su parte, el artículo 121, no sólo impide conocer si es una base general o no, sino que contradice la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, la cual permite que sean los Ayuntamientos que determinen vía reglamentos los métodos que más les convengan a cada entidad municipal para establecer de la forma y métodos en que se publican las determinaciones de los Ayuntamientos, mientras el citado artículo dispone:

"...

"Lo anterior implica que primero, no se sabe si es base general o norma supletoria; segundo, contradice la facultad reglamentaria municipal; tercero, genera incertidumbre legal sobre cual disposición normativa aplicar, lo que abre la posibilidad de que se combata la legalidad de los planes parciales de desarrollo por la inadecuada publicación.

"Por último, en el artículo 212, se imponen una serie de requisitos que habrá de cubrir el particular cuando un a (sic) acción urbanística presente impactos significativos, debe decirse que de nueva cuenta la omisión de señalar el legislador si está o no en presencia de una base general impide conocer el alcance y obligatoriedad que el dispositivo legal tiene, respecto de una autorización municipal, ya que la redacción de este dispositivo lo hace confuso, ambiguo e impreciso, y confiere un amplísimo margen de discrecionalidad para la actuación de la autoridad, al no definir qué tipo de impactos se refiere la norma, así las cosas, ¿Qué (sic) pasara cuando un Municipio determine reglamentar sobre esta cuestión y modifique el tipo y alcance de los requisitos de la legislación local?, se podrá decir que lo hizo en uso de facultad reglamentaria o que invadió la esfera competencial de (sic) legislativo estatal, al no respetar una base general. El artículo mencionado señala:

"...

"Debe resaltarse que la fracción IV, antes transcrita repite el mismo (sic) vicio de inconstitucionalidad planteado ya que el legislador vuelve a determinar lo ser mismo (sic) y plantea una formula municipal de aplicación, lo que genera la incertidumbre si un Municipio puede (sic) o no intervenir en reglamentar esa

disposición ya que, por su naturaleza no cubre el requisito de homogeneidad de las bases generales en materia legislativa, al estar en presencia de una norma de detalle ya que no sólo regla el tema de garantizar obras de infraestructura, sino que dispone la época o vigencia de las garantías del caso, llegando a lo casuístico de la norma, de lo que deriva la pregunta ¿Será conveniente para las 125 entidades municipales esa época de vigencia?.

"Cuarto. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 14, al no permitir el acceso irrestricto a la justicia, en específico respecto de los artículos 140 y 400.

"Según dispone la Ley de Justicia Administrativa, el afectado por un acto administrativo o normatividad municipal, puede concurrir a juicio a los treinta días de que conoce del acto de aplicación de la norma que le causa perjuicio, pues bien, la fracción II del artículo 140, contradice y limita la posibilidad de concurrir a un tribunal previamente establecido para que dirima sus derechos, contradiciéndose la Constitución Federal, el citado artículo dice:

"...

"Bastará que el Ayuntamiento revise y haga una modificación a sus programas o planes cada tres años o periodos menores a seis años, para pretender que son inatacables ante el Tribunal de lo Administrativo. Queda la pregunta ¿El hecho de que no hayan transcurrido seis años de vigencia, no puede provocar la nulidad del dato administrativo denominado Programa o Plan de Desarrollo Urbano?, lo anterior evidencia la posibilidad que un tribunal legalmente constituido determine no estudiar la propuesta de nulidad de un acto administrativo escudándose en el dispositivo legal en estudio, lo cual contraría el derecho humano (sic) de acceso a la justicia. Por lo que hace al artículo 400, éste dice:

"...

"La norma anterior, al establecer limitaciones a la resolución de dicho órgano jurisdiccional, podría afectar el acceso a la justicia, cuando existan situaciones de hecho que, de ser el caso, hagan inaplicables las disposiciones contenidas en los instrumentos de planeación urbana y generen que se declare su nulidad, lo que tendría como consecuencia una resolución prohibitiva al ejercicio de un derecho, ya que no podría la autoridad municipal emitir deter-

minación alguna en caso de una resolución que declarase nulos los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes al no poder emitir, en casa a la nada, una nueva determinación, ya que se insiste el derecho positivo vigente (Planes y Programas de Desarrollo Urbano), no podría aplicarse al actor en juicio que hubiera obtenido una sentencia favorable respecto a la no aplicación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

"Quinto. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, en la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, al establecer normas que son incongruentes entre sí y con el sistema normativo del desarrollo urbano, lo que hace que se vulnere el derecho humano a la certeza jurídica. Violación que se imputa a los artículos 78, 140, fracción II, 186, 236 y 356.

"El artículo 78 y las disposiciones correlativas, inciden en la regulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local ya establecidas en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su referencia. A efecto de garantizar su congruencia con los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, se debe establecer con la misma categoría de programa o plan básico, no como plan de referencia. Y debería de ser materia de la citada ley y evitarse su inclusión en el Código Urbano. En lo que interesa dispone:

"...

"Las disposiciones de la ley general en materia de ecología reglamentaria de la Constitución Federal implican que:

"Los programas de ordenamiento ecológico local al tener por objeto 'regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo ...' (artículo 20 Bis 4, frac. II), están en la misma categoría de los planes básicos, como los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, que tienen por objeto regular, dentro de los centros de población, los usos del suelo; y los programas de ordenamiento ecológico local deben ser regulados en la 'ley estatal ... en la materia', esta es la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como se acepta en el artículo 113.

"Por ello, debe revisarse la reforma del artículo 78 y las disposiciones correlativas, para dejar la regulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su referencia. A efecto de garantizar su congruencia con los Planes o

Programas Municipales de Desarrollo Urbano, se debe establecer con la misma categoría de programa o plan básico, no como plan de referencia. Al no respetar los marcos normativos infiere una violación al principio de certeza jurídica, ya que da un vuelco a l (sic) sistema regulativo y le otorga nuevas categorías que descontextualiza a la norma.

"Un caso más de la incongruencia legislativa es el caso del artículo 140, el cual dispone:

"...

"La vigencia o 'antigüedad mayor a seis años' está en contradicción con las disposiciones que obligan a revisar y, en su caso, modificar los planes cada tres años (94, párrafo cuarto, 144, párrafo segundo y 138). Bastará que el Ayuntamiento revise y haga una modificación a sus programas o planes cada tres años, para pretender que son inatacables ante el Tribunal de lo Administrativo.

"Otro caso mas (sic) de incongruencia se evidencia en el artículo 186, el cual al parecer es una base general para normar as (sic) obras dedicadas a la educación, y remite su regulación a una norma supletoria el Reglamento Estatal de Zonificación, que bien entendida la facultad reglamentaria municipal deberá entenderse que, de ser el caso de existir, se aplicara el reglamento municipal de zonificación o el que haga sus veces, pero de nueva cuenta es omiso el legislador y sólo menciona instrumentos normativos aplicables, sin dar pie a la supletoriedad expresa, la cual, en este caso se vuelve obligatoria al estar involucrado el particular que requiere conocer con exactitud que norma ha sido aplicada o le va ha (sic) aplicar, en virtud de que competencia legal, con lo que se destruye cualquier certeza, de que normatividad regula las obras dedicadas al rubro de educación el precepto dispone:

"...

"Por su parte el artículo 236, establece el concepto de 'áreas de protección natural'; sin embargo, no está definido claramente en la norma, por lo que resulta imprecisa y confusa su aplicación, lo que podría dar pie a trabas innecesarias por parte de la autoridad, durante el proceso de aprobación o supervisión de acciones urbanísticas. Lo anterior al dispones (sic) una restricción que, por su indefinición se vuelve discrecional. El mencionado artículo dice:

"...

"Teniendo en cuenta que entregar áreas de cesión para destinos es una obligación al generar una acción urbanística, se le dice, esa restricción es ma-



terialmente discrecional, ya que bien se puede decir que las áreas de cesión a entregar son de las que se clasifican como de de (sic) protección natural, para rechazar e impedir la autorización de una acción urbanística, quedando sin defensa el particular ante la evidente incongruencia y falta de certeza de la reforma que se combate, al no existir de la definición normativa del concepto señalado.

"El artículo 356, instituye un consejo de orden estatal, pero creado por el Municipio o los Municipios (la redacción no es clara al respecto). Tal disposición, además de las dificultades conceptuales que implica, deviene en una invasión a la esfera de autonomía del Municipio, en lo que concierne a su potestad auto (sic) organizativa, y también contradice en toda forma el sistema de atribuciones municipales y estatales. El dispositivo señala:

"...

"Por lo que deberá invalidare (sic) la norma atacada al ser mas (sic) que notoria su contradicción con la Constitución Federal por violentar el derecho humano a la certeza jurídica debido a su absoluta incongruencia.

"Sexto. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, al establecer normas que son contradictorias. Lo anterior los artículos 84, 177, fracción I y 178, fracciones II y III.

"Como ha (sic) de evidenciarse se violenta la certeza jurídica, ya que la reforma combatida contiene contradicciones en su mismo texto que no permite ni a la autoridad encargada de la aplicación, ni al particular a quien esta dirigida (sic) conocer cual hipótesis normativa le será aplicable y a la vez abre una oportunidad para que se de (sic) sin control alguno la discrecionalidad de la autoridad conforme su menor o mayor criterio o interés. Prueba de lo anterior se plasmó en el artículo 84, al siguiente tenor:

"...

"Así las cosas, la reforma de la fracción II incurre en una muy grave contradicción, pues por una parte, la fracción I establece que un programa o plan entrará en vigor (surtirá efectos legales) a partir de su publicación en el medio oficial de divulgación que corresponda; y la fracción II dispone que una vez inscritos en el Registro Público de la Propiedad, comenzarán a surtir efectos

(entraran en vigor). La falta de certeza jurídica no requiere más que una lectura detenida del precepto vigente en ambas fracciones. Con lo que es más que evidente la falta de certeza jurídica legislativa, y debe acarrear la inconstitucionalidad de la norma combatida.

"Ahora analicemos los textos de los párrafos segundo y tercero de artículo 178 contradicen al artículo 177, fracción I, a efecto de determinar como (sic) las normas citadas contradictorias entre sí. Los preceptos en los que interesa señalan:

"...

"El párrafo segundo del artículo 178 dispone que las vialidades primarias sean tomadas en cuenta contra las áreas de cesión, y el párrafo tercero señala que los predios para obras de infraestructura básica (que incluye la vialidad primaria), serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos, esto contradice a la fracción I del artículo 177 ya que en los casos que precisan los párrafos segundo y tercero del artículo 178, si se pueden **permutar** los predios destinados a vialidades y la autoridad debe aceptar la aportación de esos predios, como áreas de cesión para destinos. Lo anterior de nueva cuenta abre la venta de la discrecionalidad de la autoridad que podrá, previa su mejor conveniencia e interés, determinar si acepta predios destinados a vialidades como áreas de cesión o las rechaza, sólo cambiando el fundamento legal que más le convenga. Lo que hace nugatorio el derecho a la certeza jurídica.

"Séptimo. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, la entrada en vigor del Decreto Número 26655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir con lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, al establecer normas que son contradictorias de otras leyes y desconocen la naturaleza y efectos del acto administrativo. Lo anterior al análisis de los artículos 133, 140 y 400.

"Claro ejemplo de ello, el artículo 133 de la reforma combatida, que establece la posibilidad de que la autoridad municipal demuela obras a pesar de contar con la licencia autorización o permiso, cuando estime que contravienen los planes o programas aplicables, lo anterior en franca contradicción de los principios elementales del derecho administrativo y contrariando lo señalado en los artículo (sic) 14 y 19 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, los cuales disponen los alcances de los

actos administrativos y los requisitos legales para que esos alcances puedan ser destruidos o nulificados. El texto que contraria a la Constitución Federal dice:

"...

"Así las cosas, de conformidad con los artículos 14 y 19 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios los actos administrativos surten sus efectos en tanto su nulidad no sea dictada por la autoridad administrativa o jurisdiccional competente. Por tanto, todo acto administrativo dictado por la autoridad competente que sea favorable al particular debe ser cumplido y respetado en todo momento, siendo necesaria la decisión del Tribunal de lo Administrativo mediante el debido procedimiento legal para declarar su nulidad, lo anterior visible en el artículo 14 antes mencionado.

"Por su parte el artículo 19, norma que el acto administrativo es eficaz, ejecutivo y exigible a partir del momento en que surta efectos su notificación o publicación conforme a su naturaleza; o cuando concedan beneficios o autorizaciones a los administrados; caso en el que son exigibles desde la fecha de su emisión o de aquella que se señale para el inicio de su vigencia o en el caso que se ordenen urgentemente la realización de inspecciones, investigaciones o vigilancia, los cuales son exigibles desde la fecha de su expedición. De lo que se sigue que, al disponer el Código Urbano la posibilidad de que la autoridad administrativa sin mediar nulidad dictada por la autoridad administrativa o jurisdiccional competente –la cual debe emitirse previo procedimiento de audiencia y defensa–, lleve a cabo demoliciones de construcciones, ampliaciones o reconstrucciones amparadas con un a (sic) licencia autorización o permiso vulnera los principios de legalidad, audiencia y defensa y trastoca los mas (sic) elementales derechos humanos señalados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

"También se dice que los artículos 144 y 400 contrarían a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por que (sic) impone una nueva regla con la determinación de limitaciones de las sentencias del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco y contradice en forma inobjetable el artículo 76 de la legislación aplicable a los juicios administrativos, los artículos tildados de inconstitucionales disponen:

"...

"Por su parte, la Ley de Justicia Administrativa señala en su artículo 76 las reglas para el alcance y efectividad de las sentencias, ya que si bien se esta (sic) ante un tribunal de nulidad, ésta, la declaración de nulidad, puede que

no surta efectos a favor del justiciable haciendo intrascendente el juicio en sí y como ya se dijo, inoperante el acceso a la justicia.

"Para explicar esto último, se debe tener en cuenta que si alguien interpone juicio de nulidad en contra de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes, y procede su nulidad según disponen los artículos combatidos, la sentencias que se dicte no podrá tener como consecuencia la autorización para ejecutar una acción urbanística que contravenga los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes (que fueron atacados en el juicio y declarada su nulidad), ni podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan (que fueron atacados en el juicio y declarada su nulidad) que tenga una vigencia menor a seis años, entonces resulta que la sentencia no podrá tener efectos y será imposible que restituya al particular o actor en el goce del derecho violado. Lo anterior es así ya que una declaración de nulidad de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes, los haría inaplicables, pero al no existir un instrumento de planeación vigente que lo sustituya, el particular nunca sería restituido en el goce del derecho violado, por estar limitadas las sentencias a imprimirles efectos según los textos de los artículos inconstitucionales.

"Octavo. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir con lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 115, al establecer normas que no respetan los principio (sic) constitucionales que rigen a la autonomía municipal, inconstitucionalidad que contiene los artículos 186, 212 Bis, 298, fracción II y el artículo cuarto de los transitorios.

"Por lo que hace al artículo 186, se imputa de inconstitucional, ya que impone una obligación de atender a una norma estatal –y para materia supletoria a la municipal–, sin atender a la posibilidad o realidad de que en la mayoría de los Municipios del Estado de Jalisco cuentan con un reglamento municipal de zonificación o construcción o norma que hace sus veces, y atendiendo al principio de expedición de bases generales en materia municipal, el Reglamento Estatal de Zonificación, al que alude el citado artículo 186, se normó su creación y expedición a efecto de que fuera norma supletoria en caso de ausencia de la norma municipal, así las cosa (sic) el dispositivo que se ataca dice:

"...

"Pues bien, en el Estado de Jalisco con la reforma de la Constitución Federal en materia municipal, en la que se estableció la obligación legislativa

de determinar las bases generales, a que los (sic) autoridades municipales se sujetarían para normar una vida interna, y la expedición de normas supletorias que permitieran el detalle normativo en materia municipal en tanto se expidieran la normatividad propia de cada entidad, en la materia de desarrollo urbano la legislación estableció la obligación al Ejecutivo Estatal de expedir el Reglamento Estatal de Zonificación, el cual fungió y funge como norma de detalle ante la ausencia de normativa municipal, así las cosas, el precepto transcrito desconoce de tajo la naturaleza supletoria del citado reglamento estatal y lo impone como imperativo, nulificando las determinaciones normativas municipales en la materia, lo que evidentemente lesiona la autonomía municipal en materia de reglamentación de zonificación o construcción que le otorga tanto la Constitución Federal, como la legislación concurrente federal y estatal. Ya que en el caso de Municipios que sí tengan su propio reglamento de zonificación o el que haga sus veces, por disposición del artículo 186, deberá de no aplicarse la norma municipal, so pena de incumplir con el Código Urbano para el Estado de Jalisco y, por ende, infringir a los actos administrativos un vicio de legalidad.

"Por otra parte, el artículo 212 Bis repite el vicio de inconstitucionalidad propuesto en el presente concepto de invalidez, al atribuirle a una autoridad del Poder Ejecutivo del Estado la determinación de acciones urbanísticas en materia de vialidad y movilidad, lo anterior dejando de lado que la Constitución Federal en su artículo 115, fracción III, inciso g), determina que las calles y su equipamiento (se requiere de acciones urbanísticas para crear o modificar el equipamiento de calles) son una facultad exclusiva, a la vez en la fracción V, inciso h), señala que los Municipios deberán de intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incida en se (sic) demarcación, a la letra el precepto señala:

"...

"Por tanto, la norma antes señalada, contempla erróneamente; que la actuación de la autoridad estatal en materia de vialidad y movilidad debe tener como consecuencia acciones urbanísticas de mejoramiento (las cuales se deben autorizar por los Municipios), cuando debería establecer un mecanismo para que (sic) autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, se vinculara con la autoridad municipal, a efecto de que identificadas las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, se presenten conclusiones a la autoridad municipal y esta (sic) con los estudios del caso evalúe y autorice realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar, en apego a lo establecido en el artículo 115, fracción III, inciso g), y a la fracción V, inciso h), de la Constitución Federal.

"Un caso más de invasión a la autonomía municipal se visualiza en el artículo 298, fracción II, ya que con el normado se contradice la facultad municipal de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial, que establece el artículo 115, fracción V, inciso d), ya que la norma señalada, impone un requisito para el desarrollador de un (sic) acción urbanística que no incide en una competencia del Ejecutivo Estatal y en un momento en que se desarrollan sólo competencias municipales como las antes mencionadas, para mayor claridad resulta necesario conocer el cuerpo normativo mencionada (sic) que dice:

"...

"El requisito anterior se pide a efecto de que se pueda llevar a cabo la publicidad comercial de acciones urbanísticas en proyectos de vivienda de interés social, y previo al requisito en estudio se encuentran algunos más, pero uno en especial que determina claridad al tema y evidencia la inconstitucionalidad que se alega, el requisito previo a éste es: que la acción urbanística de un proyecto de vivienda de interés social se encuentre con licencia del Municipio –autorizado–, y su ya esta (sic) autorizado se está en la etapa en la que la competencia municipal es exclusiva como lo señala el artículo 115, fracción V, inciso d), esto es que el Municipio y sólo él autoriza, controla y vigila la utilización del suelo en su jurisdicción territorial, por tanto, el imponer la participación de una entidad del Poder Ejecutivo del Estado, cuando solo restan le (sic) ejecución de facultades municipales, contraría las reglas que el mismo Código Urbano impone para autorizar acciones urbanísticas del tipo antes señalado, ya que a pesar de estar legalmente autorizado, puede limitarse que se consigan los fines de la autorización municipal por diversa autoridad, ya que no sólo es la construcción de la acción urbanística el fin que se regula, sino la puesta al mercado para su comercialización, imponiendo un requisito que puede calificarse de excesivo y por una autoridad a la que la Constitución Federal no le irroga esa atribución.

"Por último, en el caso del artículo cuarto de los transitorios, se esta (sic) otra invasión de la esfera municipal, el precepto, determina e impone reglas sobre acciones urbanísticas en el equipamiento de las calles parques y jardines municipales, dispone normas sobre programas de movilidad ciudadana y su destino, se dirige a impactar los presupuestos de gasto municipales, todo lo anterior evidencia como es que resulta inconstitucional, el dispositivo señala:

"...

"Primeramente, es el Municipio y sus necesidades particulares los que debieran de determinar si un programa de movilidad requiere de 'ciclopuestos', no una que debiera de tener como primera característica ser base general

municipal; segundo, las acciones urbanísticas que impactan calles, parques y jardines no son competencia estatal, y; tercero, no puede imponerse modalidades al destino del gasto público municipal mas (sic) que, por el Ayuntamiento, y en el caso la modalidad la impone del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

"Sobre la base de lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar fundados los planteamientos de inconstitucionalidad y, consecuentemente, invalidar las normas antes señaladas.

"Noveno. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, en la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 15, al establecer normas que no respetan los principios (sic) constitucionales que rigen la libre administración hacendaria municipal, la violación antes señalada se le imputa a los artículos 10, fracciones LV, LVII y LVIII, y cuarto de los transitorios.

"Para mayor claridad de lo anterior es necesario conocer los textos normativos inconstitucionales, que señalan:

"...

"Ya se dijo que no puede imponerse modalidad al destino del gasto público municipal más que, por el Ayuntamiento, y en el caso la modalidad la impone del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, el código combatido establece como atribución municipal aplicar recurso (sic) públicos al mejoramiento de la propiedad privada, no será que se le ha determinado el ente público municipal contribuir al gasto privado, en materia de condominios, se le faculta para que repare la propiedad privada a cuenta de sus recursos públicos, se le dice que llegue a convenir proporcionar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia a su cargo con los condominios, que establezca partidas presupuestales para el gasto público conforme a la (sic) interés del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Sin mayor explicación, por lo evidente de la invasión de la esfera municipal, deberá declararse fundado el planteamiento propuesto.

"Décimo. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, en la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 115, al establecer normas que no respetan los

principios constitucionales que impiden la existencia de autoridades intermedias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas y sus Municipios.

"...

"Pues es el caso, que las atribuciones que se le otorgan al Instituto Jaliscienses (sic) de la Vivienda, constituyen de las prohibidas por la Constitución Federal, al crear de facto una autoridad intermedia entre el Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

"Teniendo en cuenta que la facultad otorgada al Instituto de Vivienda Estatal, se encuadra en otorgar una certificación a una acción urbanística, sin la cual ésta estará imposibilitada de comenzar a emitir publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, con posterioridad a la emisión de todos los permisos municipales que avalaron la realización de la acción urbanística del caso, lo que implica que alguien que invierte para realizar una acción urbanística y que cubrió los lineamientos del caso para su autorización municipal, podrá ser detenido en el proceso por cuyo fin solicito los permisos del caso, ya que evidentemente un promotor inmobiliario no pretende edificar un monumento, sino, en muchos de los casos, poner a disposición del mercado lo resultante de la acción urbanística, como viviendas, comercios etcétera.

"Así las cosas, el mencionado Instituto de Vivienda Estatal puede por sus fueros, determinar negar el dictamen de certificación necesaria para la puesta pública de una comercialización, con lo que se le otorgó una posición de supremacía frente al Municipio y al particular, al facultarlo con atribuciones de certificación, cuando la actividad de la autoridad municipal que se desarrolla, es de las exclusivas en materia municipal, como lo establece el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, que el Municipio y sólo él autoriza, controla y vigila la utilización del suelo en su jurisdicción territorial. Así las cosas si una acción urbanística ya está autorizada, y al encontrarse en la etapa del control y vigilancia de su construcción, resulta que otorgarle en ese momento una atribución a una entidad que no dependa del Municipio, equivale a crear una autoridad intermedia, ya que la atribución de certificar los planteamientos del artículo que se combate, lo hacen dotados de atribuciones de supra subordinación en relación a los particulares para sus efectos impide que los actos administrativos municipales en la materia se cristalicen con el efecto que pretendía tanto el particular como la misma ley. Debe tenerse en cuenta que la facultad de certificación que se señala, no constituye una facultad (sic) coordinación, concentración y apoyo, estas últimas las que están permi-



tidas por la Constitución Federal, más aun, para el caso constituye una facultad o atribución que le permiten al Instituto de Vivienda Estatal, actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, y que no es resultado o proviene de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, lo que hace que se configure la invalidez planteada por lo que habrá de resolverse fundado el presente concepto. Sirve de apoyo lo estudiado por esta Suprema Corte, que se estableció en las siguientes jurisprudencias. ..."

TERCERO.—Se estiman violados los artículos 14, 16, 31, fracción IV y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Mediante proveído de siete de diciembre de dos mil quince, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 123/2015.<sup>1</sup>

De acuerdo con el registro de turno de los asuntos, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en la acción de inconstitucionalidad.

QUINTO.—El Ministro instructor, en proveído de ocho de diciembre de dos mil quince, admitió la acción; ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al Poder Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la procuradora general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.<sup>2</sup>

SEXTO.—Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado manifestó lo siguiente:

"En cuanto a la norma general, cuya invalidez se demanda:

"Por lo que hace al señalamiento de la norma general impugnada, consistente en lo que a la letra dice:

"El Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, decreto que fue publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', el 5 de noviembre de 2015, en el tomo CCCLVVIII (sic), número 42, sección IV.'

<sup>1</sup> Foja 114 del expediente.

<sup>2</sup> Foja 115 del expediente.

"Se informa que este Poder Legislativo en la sesión celebrada el veintinueve de octubre de dos mil quince aprobó la minuta de Decreto 25655/LX/15 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, y el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

"En cuanto a los conceptos de invalidez:

"El promovente de la acción, estima que se violan los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Primero. Son infundados e improcedentes los argumentos en que se sostiene que las normas impugnadas no cumplen con los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema, para lo cual en primer lugar, debe tenerse presente que la expedición de este tipo de ordenamientos es producto de la función pública que al tenor de la competencia de las entidades federativas y de la división de poderes, le corresponde al Congreso de la entidad, legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquéllas concedidas al Congreso de la Unión, conforme al Pacto Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que encuentra fundamento en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de esta entidad.

"...

"En efecto, atendiendo a lo establecido por el Alto Tribunal del País la constitucionalidad de un acto legislativo debe ponderarse en función a las atribuciones de la autoridad que lo emite, pues los actos que realice dentro de los límites de sus facultades tendrán que considerarse constitucionales.

"...

"Así conviene tener presente que la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, ha determinado que, por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, requisito que se satisface cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que implique que todas y cada una de las disposiciones debe ser materia de una motivación específica.

" ...

"Así pues, del contenido de las tesis de jurisprudencia sustentadas por nuestro Máximo Tribunal, se observa que para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad, requieren de estar fundados y motivados, colmándose la primera con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley le autorice, mientras que el segundo aspecto se colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, sin que para colmar este último aspecto se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento.

"Por tanto, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, debe considerarse constitucional la aprobación del Decreto 25655/LX/15, en específico la norma general, cuya invalidez se reclama, ya que la realización de dichos actos tienen su fundamento en la facultad expresamente conferida a este poder de legislar en todas las ramas del orden inferior del Estado de Jalisco.

"Segundo. De igual forma son infundados los argumentos de los accionantes, al manifestar que la norma cuya invalidez se reclama es omisa en cumplir con el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, mismo que establece que todas las disposiciones que el gobernador emita en uso de sus facultades, deberán estar firmadas por el secretario de despacho a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.

"Lo preceptuado en el numeral invocado, en efecto, establece la obligación de refrendar por parte del secretario de Gobierno y de los demás secretarios del ramo que corresponda, empero derivada de la intervención que pueda tener administrativamente en el decreto respectivo; para ello, será a partir de la naturaleza material del decreto de donde se determinará cuál es el ramo que incide en las atribuciones de tales servidores públicos. Esto es, si se trata de una ley formal expedida por el Congreso del Estado, o bien, una norma jurídica de carácter general expedida por el Poder Ejecutivo o Legislativo.

"En ese sentido, es conveniente también observar que conforme a los artículos 35, fracción I y 50, fracciones I, VIII y XX, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se advierten que existen dos tipos de ordenamientos: 1) las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que surgen del Congreso del Estado de Jalisco; y (sic) los reglamentos, decretos y acuerdos de carácter administrativo que emanan de la facultad del titular del Ejecutivo.

"Por lo que en el caso, debe apreciarse que hay dos tipos de refrendo: el refrendo promulgatorio de leyes y el refrendo de ordenamientos reglamentarios.

El primero, autoriza al gobernador la orden de publicación de la norma legal aprobada por el Poder Legislativo, esto es, leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que surgen del Congreso del Estado. Y el segundo refrendo, es el que se refiere a los decretos y acuerdos de carácter administrativo que emanan de la facultad del titular del Ejecutivo.

"De tal manera, el refrendo de la norma general señalada de invalidez, consiste únicamente en dar a conocer o publicar la ley o el decreto para su observancia, a través del medio de publicación que es el Periódico Oficial del Estado, por lo que es evidente que dicho actuar corresponde en forma exclusiva al secretario general de Gobierno, según el artículo 30, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, el cual establece que la Secretaría de Gobierno corresponde refrendar todas las leyes y decretos que expida el Congreso de la entidad.

"En ese tenor, la materia implicada se circunscribe únicamente al ámbito de atribuciones del secretario de Gobierno del Estado, en lo que concierne a la publicación del ordenamiento legal aprobado por la Legislatura Estatal, sin que sea válido considerar que el decreto promulgatorio respectivo deba ser refrendado por la secretaría del ramo, como inexactamente lo pretende la quejosa.

"Dicho de otra manera, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del gobernador del Estado de Jalisco para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso del Estado de Jalisco, es indudable que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional la firma del secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco, cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Local y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que daba (sic) exigirse, además la firma del secretario de despacho que el asunto corresponda, pues es tanto como refrendar un acto que no proviene del titular o del órgano ejecutivo sino del órgano legislativo.

"Distinto supuesto es al que alude también el artículo 50 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, pues los decretos y acuerdos de carácter administrativo que emanan de la facultad del titular del Ejecutivo, respecto de actos propios de su función formal y materialmente administrativa, en ese supuesto sí requiere la autorización del secretario de despacho a que el asunto corresponda, como lo dispone el artículo 46 de la citada Constitución.

"De ahí que la norma general cuya invalidez se reclama, a través de la presente acción de inconstitucionalidad, de ninguna manera contraviene lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de Jalisco, pues se trata del decreto promulgatorio de leyes emanadas del Congreso del Estado, las cuales sólo requieren el refrendo del secretario general de Gobierno del Estado, al consistir su función únicamente en publicar en el Periódico Oficial del Estado la norma aprobada por el Poder Legislativo, sin que sea necesaria la aprobación del secretario del ramo, pues la función del gobernador consiste únicamente en promulgar la norma expedida, sin que actúe en su ámbito sustantivo y en uso de su imperio en relación con la administración pública estatal.

"Lo anterior, encuentra apoyo en la tesis jurisprudencial: 'REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.'

"En el citado criterio jurisprudencial se determina que en materia federal, los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, corresponde refrendarlas únicamente al secretario de Gobernación; asimismo, se estipula que la materia del contenido del decreto promulgatorio de una ley, la constituye únicamente la orden de publicación de la ley aprobada por el Congreso de la Unión, para que pueda ser observada, pero no por la materia de la ley; por ello, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que únicamente requiere para su validez la firma del secretario de Gobernación, porque con la orden de publicación resulta involucrado su ramo, sin que deba exigirse el refrendo del secretario o secretarios de Estado a quien corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, porque sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular o del órgano ejecutivo sino del órgano legislativo, lo que no está establecido en el artículo 92 constitucional.

"En ese contexto de la lectura del citado numeral constitucional puede colegirse que de manera similar, el diverso artículo 46 de la Constitución Política Local, establece casi de igual manera que: 'Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos'. Lo que se robustece con la tesis 'HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO. LOS DECRETOS POR LOS QUE SE EXPIDIÓ, REFORMÓ Y ADICIONÓ LA LEY RELATIVA, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, AL HABER SIDO REFRENDADOS ÚNICAMENTE POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, NO CONTRARÍAN EL ARTÍCULO 46 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL Y, POR TANTO, DEBEN SER OBEDECIDOS (ABANDONO DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS (III REGIÓN) 4o. 46 A (10a.).'

"Y en el mismo tenor es pertinente señalar que recientemente el Alto Tribunal del País a través de su Segunda Sala, en el amparo en revisión 433/2014, derivado del juicio de amparo 411/2013, radicado en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado, se pronunció en los siguientes términos:

"...

"En ese sentido, tal como lo establece en esta última ejecutoria, lo previsto en el artículo 46 de la Constitución del Estado resulta aplicable únicamente para las disposiciones que emite el gobernador del Estado, mas no para promulgación y refrendo de las leyes que emite este poder público.

"En conclusión, es que el presente argumento de los accionantes, en el sentido de que la norma general cuya invalidez reclama, es del todo infundada e inoperante y en lo absoluto se encuentra en oposición a ningún precepto de la Constitución Federal; pues para su cumplimiento, se encuentra debidamente promulgada por el titular del Poder Ejecutivo, cuyo acto fue refrendado por su secretario de Gobierno.

"Tercero. En otro orden de ideas, en lo referente a que no se respetó el proceso legislativo para la discusión y aprobación de leyes, lo que dice la parte accionante, representa un agravio al principio democrático de la representación popular, cabe mencionar que el proceso legislativo del que fue objeto la norma general, materia de la presente acción, fue un acto de legalidad que cumplió con las disposiciones establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambos ordenamientos de esta entidad, pues como se observa de las constancias que integran dicho procedimiento –mismas que se anexan al presente informe–, el dictamen correspondiente fue sometido a primera lectura bajo el punto 6.9., solicitándose al efecto, la dispensa de trámites, consistente en obviar la sesión intermedia que señala el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, como enseguida se observa en la transcripción literal que consta a fojas 796 de la sesión doscientos nueve:

"...

"Lo anterior, es legalmente permitido en los términos señalados por los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, que establecen que (sic) la dispensa de trámites puede ser solicitada mediante moción de cualquiera de los diputados, siempre y cuando se hagan llegar los dictámenes a los diputados y que son aprobadas por la mayoría absoluta del Congreso del Estado.

"Aprobada entonces la mención para dispensar trámites, se sometieron los dictámenes de referencia, a segunda lectura y discusión como lo establece el último párrafo del numeral 165 de la citada ley, aprobándose por mayoría, dicho dictamen, a excepción de los artículos 177 y 178, los que se reservan para su discusión, modificación y aprobación de los mismos.

"Así entonces, se desprende que no existe transgresión alguna a los principios democráticos aducidos por los accionantes, y en ese contexto la justificación para dispensa de trámites legislativos a que se hace referencia en sus argumentos, no es requerida por texto alguno, ni en la Constitución Política ni en la ley orgánica, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco. Por lo que el Congreso del Estado, en acatamiento a dicha normatividad, que dicho sea de paso, fue emitida en ejercicio de la soberanía de la que se encuentra investida esta entidad federativa, y en la cual no exige que la dispensa de trámites legislativos sea justificada en forma alguna, consideró aprobar por mayoría, las normas generales requeridas por el Estado.

"En ese sentido es importante destacar dos puntos:

"El primero, es que para haber aprobado las normas generales señaladas como invalidas, coincidieron varios elementos en el proceso legislativo y cuya verificación permite el respeto a los principios democráticos aludidos por la parte actora; como la existencia de quórum, asimismo que el dictamen de decreto fue sometió (sic) ante los integrantes de dicho Pleno y del que tuvieron conocimiento todos y cada uno de los diputados, que además fue objeto de un proceso deliberativo entre sus integrantes; y por último fue aprobado por mayoría en los términos establecidos por la ley; principios éstos, verdaderamente trascendentales que no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, y que cumplen con los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión

final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.

"Y en segundo, con independencia de que el proceso legislativo que aprobó la norma general, materia de la presente acción de inconstitucionalidad, fue desahogado en los términos de ley; la forma en que éste se llevó a cabo no tiene relevancia alguna, ni incide en la esfera jurídica de los particulares, debido a que se logró recoger la voluntad de los integrantes del Congreso del Estado de Jalisco, pues independientemente de que fue dispensada su lectura y su sesión intermedia, ello no significa que se haya transgredido el procedimiento legislativo respectivo, pues esto es permitido de conformidad a lo dispuesto en los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco; por lo que en ese supuesto, no puede decirse de ninguna manera que trascienda de modo fundamental a la norma que culminó el procedimiento legislativo; como al efecto lo establece la siguiente jurisprudencia:

"...

"En conclusión, queda evidenciado que las reformas al Código Urbano del Estado de Jalisco, materia del decreto impugnado, fueron aprobadas por el Pleno del Congreso del Estado de Jalisco, en los términos que disponen la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, resultando en consecuencia, totalmente infundados los conceptos de violación esgrimidos por el quejoso.

"Cuarto. Por otra parte y en atención a los conceptos de impugnación de la parte accionante, en lo que se refiere al contenido de las reformas al Código Urbano y al Código Penal del Estado de Jalisco, se exponen a continuación diversos argumentos tendientes a demostrar que su texto no contradice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



"a) El artículo 27 de la Constitución Federal, establece que es obligación del Estado, 'lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana'. Para lograr esos fines, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, como al efecto lo establece el artículo 73, fracción XXIX-C, de la misma Carta Magna; asimismo la Ley General de Asentamientos Humanos, creada con el objeto de establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; determinó que corresponde a las entidades federativas, legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese contexto el Congreso Local, al aprobar el decreto impugnado por los accionantes, ejerció la facultad legislativa, encomendada en la propia Constitución Federal, la cual señala que dicha función pública, es una facultad concurrente.

"Por otra parte el artículo 115 de la Constitución Federal, establece en su fracción V, que es de competencia municipal la ordenación, gestión y disciplina urbanística de los centros de población; sin embargo, también señala que la facultad del Municipio está condicionada a la regulación federal y estatal en la materia; así entonces aun y cuando los accionantes consideren que las reformas al Código Urbano, restringen las atribuciones del Municipio, es la propia Carta Magna la que menciona que éste debe participar en la ordenación y planeamiento urbano, pero sujeto a las leyes de las entidades federativas, a quienes como ya se mencionó *ut supra*, les compete emitir esa regulación.

"b) Así entonces, se solicita considerar infundados e inoperantes los conceptos de impugnación, para lo cual es menester que se tome en consideración lo expuesto en las consideraciones jurídicas del dictamen de decreto que contiene las normas legales aquí impugnadas, y que al respecto sobresale que: '... la planeación urbana constituye uno de los elementos fundamentales del propio desarrollo urbano, el crecimiento de los centros poblacionales en forma ordenada no podría ser concebido sin ésta, es por ello que, se requiere de una visión integral de los fenómenos sociales que motivan el crecimiento de las ciudades, así como de una regulación apropiada del mismo ... En el Código Urbano los objetivos propuestos para un Programa Municipal de Desarrollo Urbano son regular y ordenar los asentamientos humanos; promover la movilidad

urbana sustentable y accesible; planear integralmente el territorio con apego a indicadores de sustentabilidad; preservar el patrimonio cultural; y facilitar la generación de proyectos sustentables que propongan la utilización de energías renovables ... Siguiendo con el argumento de la planeación urbana, es importante mencionar el tema de las áreas de cesión para destinos. Dichos espacios, expuestos en el Código Urbano como aquellos que se determinan en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y en los proyectos definitivos de urbanización para proveer los fines públicos que requiera la comunidad; es decir, áreas predeterminadas para la instalación de equipamiento urbano ...'

"c) La norma señalada de invalidez, es una ley que, por ser general, no puede prever todos los supuestos que impone la realidad de cada uno de los Municipios, es por ello, que tiene como objeto, otorgar cierta uniformidad en la regulación de esta materia dentro de la circunscripción estatal; por lo que en estricto apego a la Constitución, se otorgó a los Municipios, una relevante participación en la ordenación de los centros de población y en la adopción de instituciones estatales que colaboren con el Ayuntamiento en las determinaciones en materia de ordenación del suelo, infraestructura y equipamiento urbano, entre otras, pero siempre asegurando una decisión en los asuntos locales del Municipio.

"Por lo que, en congruencia con los preceptos constitucionales, las normas que contiene el Código Urbano del Estado de Jalisco, tanto las que no fueron modificadas como las reformas y adiciones que se hicieron en el decreto que se impugna, son bases generales que cumplen con las exigencias previstas en el artículo 115, fracción II, inciso a) y que atendiendo a su generalidad, son reglas para todos los Municipios y por lo tanto no pueden ser 'ponderadas a la luz de las necesidades de cada Municipio' como pareciera que pretenden los promoventes.

"Bajo esa tesitura es que se afirma por ejemplo, por lo que hace a lo previsto en los artículos 10, fracción LIV y 47 del Código Urbano, que el objeto de estas disposiciones no son la de imponer cargas adicionales a los Municipios, antes bien, el establecer un órgano colegiado integrado por autoridades municipales y profesionales en representación de la sociedad civil tiene por objeto que los estudios y proyectos en materia urbana estén mejor sustentados técnicamente, lo que evidentemente es beneficio para la sociedad, y al establecerse la forma de su integración y atribuciones es lógico que también se determine la periodicidad de sus sesiones, por lo que en nada se afecta a los Municipios el que se haya señalado que esas sesiones serán al menos en forma bimestral.

"La obligación que establece el artículo 121, fracción (sic) a los particulares que pretendan realizar o ejecutar acciones urbanísticas, no a las autoridades municipales tienen por objeto garantizar que se cuente con la infraestructura necesaria y que ésta funcione adecuadamente.

"Por otra parte, es evidente que la materia de desarrollo urbano tiene estrecha relación con cuestiones medios ambientales, de ahí que resulte lógico que el legislador haya incluido en el inciso c) de la fracción II a los programas de ordenamiento ecológico local, como parte de los programas del sistema estatal de planeación para el desarrollo urbano.

"Tampoco resulta incongruente como lo aseveran los accionantes que en el artículo 186 se exija que las obras dedicadas al rubro de la educación observen los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, tanto por el hecho de que el Gobierno Estatal y en su caso, el Federal, no los Municipios, son las instancias que construyen y mantienen las escuelas públicas como por el hecho que se debe garantizar de la mejor manera posible la seguridad, higiene y funcionalidad de esos espacios en beneficio de los alumnos y profesores.

"En el artículo 236, se establecen restricciones respecto de las áreas de cesión para destinos, de ahí que incluir dentro de esas restricciones las áreas de protección natural en nada perjudica a los Municipios y permite fortalecer acciones tendientes a preservar al entorno natural, tan necesarios como útil socialmente.

"Con objeto de coordinar de mejor manera el ejercicio de una actividad que requiere de conocimientos y habilidades específicas en materia de desarrollo urbano, en el Código Urbano, existe la figura del Consejo Estatal de Peritos en supervisión municipal, la reforma que se hizo al artículo 356 pretende facultar a los Ayuntamientos a expedir el reglamento de esos peritos en el ámbito de su Municipio no a expedir el reglamento estatal.

"Igualmente, la reforma al artículo 84, fracción II, del decreto que se impugna consistió únicamente en suprimir la expresión contra terceros lo que en nada afecta a los Municipios.

"La reforma que se hizo al artículo 177, en su primer párrafo, fue para suprimir la expresión 'salvo en el caso previsto en el artículo 178 de este código'. La nueva redacción del artículo 178 establece nuevos supuestos.

"En relación a la impugnación a las modificaciones del artículo 133 del Código Urbano, es falso lo que sostienen los accionantes al afirmar que los actos administrativos para tener el carácter de definitivos sea necesaria la decisión del tribunal de lo administrativo.

"Por último, en cuanto a las disposiciones que establecen los Municipios instalen ciclopuertos, ponderando que dicha disposición tiene por objeto, incentivar y facilitar la movilización no motorizada; política pública que entre otros fines permitirá facilitar el tráfico urbano y conservar el medio ambiente, no obstante a ello, no es una norma de obligado cumplimiento pues también se establece que será dentro de las posibilidades presupuestales de los Municipios; por lo que se insiste no existe invasión alguna de las atribuciones de los Municipios.

"Por último, el contenido de las modificaciones que se hicieron a los artículos 140 y 400 del Código Urbano de Jalisco, no contravienen lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, cabe destacar en este punto que la problemática urbana, demanda un replanteamiento en la intervención que el Estado —a través de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, ha tenido en el desarrollo urbano y la vivienda, la cual por su falta de efectividad ha fomentado el crecimiento urbano en forma desmesurada y desorganizada, sin el respeto a la creación y permanencia de reservas territoriales, provocando caos urbano y conflictos políticos y sociales; por lo tanto, para prevenir actuaciones irresponsables por parte de las autoridades permite la intervención del sector privado y la ciudadanía en general, en los planteamientos de los proyectos de los Programas o Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

"Cabe recordar que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución General, establece el derecho de la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, el beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación; señalando además que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, sin señalar como requisito la audiencia previa, consagrada en el artículo 14 constitucional. Así, dicho numeral 27, al no contemplar la previa audiencia de los particulares afectados, establece una excepción a dicha garantía cuando se trata de limitar o restringir el derecho de propiedad en materia de asentamientos humanos.

"La exclusión de dicha garantía de la esfera del particular busca privilegiar los intereses colectivos de carácter social por encima de los intereses individuales encontrando su principal motivación en la función social que debe cumplir la propiedad privada en estos casos, sin que, por ello, exista transgre-

sión alguna al artículo 14 constitucional, pues aun y cuando establece la garantía de audiencia como regla general, en tratándose de derechos públicos subjetivos, el diverso artículo 27 tutela garantías sociales que, por su propia naturaleza, se encuentran por encima de las individuales, a las que restringe y condiciona en su alcance liberal. En consecuencia, el acto reclamado por los accionantes en los que no prevé un recurso judicial, no resulta inconstitucional, en virtud de que es de orden público e interés social que se aplique sin trabas de ninguna clase.

"No obstante lo anterior, cabe precisar que el mismo Código Urbano del Estado de Jalisco, otorga a los quejosos y a la comunidad en general, la oportunidad de audiencia previa en la etapa de formulación de los Programas Municipales y Estatales de Desarrollo Urbano —que determinan los usos y destinos del suelo—, y en el que, por disposición legal, las autoridades estatales y el Municipio establecen una fase de participación ciudadana, de foros y audiencias públicas para que cualquier habitante de la ciudad con interés en los planeamientos, se encuentra en aptitud de realizar intervenciones y alegaciones que considere oportunas y, en consecuencia, la autoridad competente debe dar respuesta fundada y motivada a esa participación ciudadana; como al efecto lo establecen diversas disposiciones del Código Urbano, entre ella, los artículos 81, 91 al 98.

"En conclusión, no existe contravención con la Constitución Federal, pues la norma general, señalada de inválida, tiene por objeto regular la planeación de desarrollo urbano, respetando la autonomía municipal, para garantizar la congruencia, integralidad, sustentabilidad y racionalidad en la política urbana estatal y municipal; la que se logra con la participación de la población."

SÉPTIMO.—Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco adujo lo siguiente:

"De conformidad con el artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se exponen las siguientes razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada.

"Primero. No existe en el refrendo de dicha ley. Los accionantes refiere (sic) que el decreto impugnado debió haber sido firmado por el secretario de despacho a que el asunto corresponde, estimando como tal a los titulares de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas y Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial; lo anterior por considerar que (sic) aplicable al caso

en estudio, las disposiciones del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

"Sin embargo, dicho argumento se sostiene en una apreciación incorrecta del citado dispositivo constitucional, debiendo notarse que no existe fundamento constitucional que establezca la supuesta obligación. Lo anterior es así, toda vez que el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco no es el jurídicamente aplicable al caso concreto.

"Para evidenciar lo anterior, es oportuno recordar lo que el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco establece:

"...

"Luego, si bien es cierto que el segundo párrafo del artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco prevé que todas las disposiciones que el gobernador del Estado emita en uso de sus facultades, deberán estar firmadas por el secretario del despacho al que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidas, también lo es que el anterior requisito únicamente es aplicable respecto de las disposiciones emitidas por el gobernador del Estado en uso de sus facultades, pero no respecto de las leyes y decretos emitidos por el Congreso del Estado, pues el citado dispositivo legal así lo establece de manera expresa.

"En el caso del Decreto 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' con fecha 5 de noviembre de 2015, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, fue emitido por el Congreso del Estado de Jalisco y no por el gobernador.

"Cierto, en lo que interesa, dicho decreto establece lo siguiente:

"...

"De lo anteriormente transcrito, puede verse que decreto fue emitido por el Congreso del Estado de Jalisco y no por el gobernador, ya que el suscrito únicamente promulgó dicho decreto en términos del artículo 50 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y en el caso del secretario general de Gobierno, refrendó el mismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

"De ahí que contrario a lo expuesto por la parte accionante, dicho decreto no debía ser refrendado por los secretarios del ramo, que a criterio de los accionantes lo son el secretario de Infraestructura y Obras Públicas y/o por la secretario (sic) de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, pues es el caso del Decreto 25655/LX/15 no corresponde a una disposición emitida por el suscrito, sino que se me fue consignado para su correspondiente sanción y promulgación, siendo previamente emitida por el Congreso Local.

"...

"De ahí que, no resulta aplicable el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco vigente, para considerar que el decreto aquí impugnado no es válido, toda vez que correspondía solamente al secretario general del Estado de Jalisco, su refrendo, lo que sí aconteció en la especie.

"Por el contrario, como ya se precisó, al tratarse la norma impugnada de un decreto legislativo, únicamente correspondió al suscrito su promulgación, y el refrendo del mismo previo a su publicación, al secretario general de Gobierno.

"Segundo. Proceso legislativo. Los accionantes refieren que durante el proceso legislativo que dio origen al contenido del decreto impugnado, se estrecharon los plazos correspondientes al proceso legislativo sin que, a su parecer, se acreditara la existencia de los hechos que generaron una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa de la ley que culminó con la reforma al Código Urbano, y que con dicha medida, por lo que consideran que el proceso legislativo no cumplió con el principio democrático de informar la labor legislativa.

"Dicho concepto de invalidez resulta infundado e inoperante, dado que en el supuesto no concedido de existir omisiones en el trámite legislativo, queda subsanado cuando el Pleno del órgano legislativo aprueba la iniciativa respectiva por ser ese el fin buscado, quedando subsanados los posibles vicios ahí cometidos.

"Es decir, las supuestas violaciones que alegan los promoventes, además de inexistentes no trascienden de forma alguna a la validez de las normas con las que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso. De ese modo, al aprobarse por unanimidad el decreto impugnado y cumpliéndose con las formalidades trascendentales para ello, no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"...

"En efecto el procedimiento legislativo que los accionantes estiman se vio viciado por el concepto de invalidez que aquí se esgrime, fue aprobado por unanimidad del Pleno del Congreso Local, no solamente realizadas las lecturas correspondientes, sino que además fue resultado de un trabajo previo en talleres, dentro del marco institucional del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano agrupando organismos de representación social, colegios de profesionistas y agrupaciones de la sociedad civil, con el objeto de acumular las nueve iniciativas que fueron presentadas en la materia y de dar cabida al ejercicio de dictaminación a especialistas altamente capacitados.

"Tercero. El Código Urbano como base general. Los accionantes refieren que el decreto aquí impugnado, es omiso en cumplir lo dispuesto el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), pues estiman respecto de los artículos 10, fracción LIV, 47, 121 y 212, no es posible distinguir, si los mismos consisten en una base general, o bien, en una norma de aplicación supletoria en ausencia de reglamento municipal.

"Previo a exponer lo infundado de dicho concepto de invalidez, conviene recordar que las bases generales tienen por objeto establecer un marco normativo homogéneo –adjetivo y sustantivo– para los Municipios de un Estado, incorporando un caudal normativo que asegure el funcionamiento del Municipio en aspectos que requieran dicha uniformidad.

"De ese modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que dichos aspectos fundamentales, sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos, las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, las que establezcan las formas de creación de las disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos ordenar (sic) la convivencia entre los Municipios de un mismo Estado.

"...

"De ahí que la facultad reglamentaria municipal no es limitada, pues los Municipios deben respetar el contenido de dichas bases generales, ya que les resultan plenamente obligatorias en tanto prevén un marco que les da homogeneidad en aspectos fundamentales, tal es el caso del desarrollo urbano, que no puede quedar a criterio de reglamentos o disposiciones municipales,



sino que su base se encuentra prevista en los artículos 4o. y 27, párrafo tercero, de la Constitución General, por ser esta cuestión de orden público e interés general.

" ...

"Los numerales transcritos prevén las garantías individuales de una vivienda digna y a la propiedad privada, este ultimo siempre que se sigan las 'modalidades que dicte el interés público'. Bajo ese tenor, las entidades federativas deben asegurarse de que el derecho fundamental a una vivienda digna, comprenda además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales. De ahí, la necesidad de que para lograr un desarrollo equilibrado, y en esa medida garantizar de manera uniforme el derecho humano a una vivienda digna, los Estados deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, pues de lo contrario no estaría cumpliendo (sic) su obligación a proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados, ni dictando las bases generales para ordenar los asentamientos humanos.

"De lo hasta aquí expuesto, puede colegirse que el decreto impugnado, mediante el cual se implementaron las reformas que en el presente punto se esgrimen, fue emitido en atención al derecho fundamental a una vivienda digna, desarrollo sustentable, etcétera, previéndose mediante la promulgación de la norma general impugnada las medidas necesarias e indispensables para garantizar un desarrollo sustentable y armónico entre Municipios que integran el Estado de Jalisco y de esa manera, lograr el desarrollo equilibrado del país.

"Ahora bien, como ya se precisó, los accionantes estiman que el artículo 10, fracción IV, que versa sobre la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables; en el artículo 47 que señala que los Concejos Municipales de Desarrollo Urbano deberán sesionar como mínimo de forma bimestral; en el artículo 121 el cual, en atención a en atención (sic) al derecho humano de acceso a la información y transparencia previstos por el artículo 6o. constitucional prevé que además del método de publicación elegido por el Municipio de los planes parciales de desarrollo, deberá realizarse en medios electrónicos; y en el artículo 212, que refiere los requisitos mínimos las acciones urbanísticas que podrían presentar impactos significativos-, se genera confusión respecto si dichos dispositivos consisten en bases generales o bien, en normas de aplicación supletoria.

"Sin embargo, debe reconocerse que no existe omisión de señalar claramente que las disposiciones del Código Urbano son bases generales, pues las mismas fueron expedidas con el objeto de definir las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos proporcionando la normatividad indispensable para la homogeneidad en el funcionamiento de los Municipios. Esto es, los citados preceptos consisten en disposiciones que versan sobre bases para los procedimientos administrativos, como lo es la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables, y el mínimo de sesiones de los Concejos Municipales de Desarrollo Urbano; en la publicidad de las disposiciones generales de orden municipal, como la publicación en medios electrónicos; y en disposiciones relativas al procedimiento administrativo, como lo es el caso del mínimo de requisitos a cubrirse por toda acción urbana que presente impactos significativos.

"En efecto, además de que los artículos combatidos por los accionantes corresponden a temas, cuya facultad para ser normados en bases generales ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Código Urbano sí es preciso en señalar que sus disposiciones corresponden a bases generales en el rubro de asentamientos humanos.

"...

"Por lo hasta aquí expuesto, se sostiene que los artículos que mediante dicho concepto de invalidez se combaten, corresponden a bases generales expedidas por el Congreso Local con el propósito de salvaguardar la garantía individual prevista por el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, en el que se prevé que las Legislaturas Estatales tienen tanto la facultad como el deber de emitir bases generales en materia de asentamientos humanos, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras a efecto de ejecutar obras públicas, por lo que no debe pasarse por desapercibido que, la facultad reglamentaria municipal no es limitada, pues los Municipios deben respetar el contenido de dichas bases generales, ya que les resultan plenamente obligatorias en tanto que prevén un marco que les da uniformidad en aspectos fundamentales.

"Cuarto. Acceso a la justicia. Los accionantes estiman que el decreto impugnado contraviene el artículo 14 de la Constitución Federal, al impedir, a su decir, el acceso a la justicia, vicio del que estima adolecen los artículos 140 y 400 del decreto impugnado; sin embargo dicho concepto de invalidez resulta infundado por las razones que a continuación se exponen:

"...

"En efecto, el numeral transcrito reconoce el derecho fundamental que asiste a todo gobernado a tener un acceso a la justicia, el cual puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene para que dentro de los plazos y términos que fijen las leyes pueda acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa por lo que el Estado debe implementar y conducir procesos para tal efecto.

"Es por ello que, en los casos previstos por los artículos de los cuales se duelen los accionantes, no trastocan el principio de igualdad jurídica, ya que obedecen a la obligación que tiene el Estado de adoptar una medida positiva encaminada a obtener una adecuada tutela jurisdiccional.

"De ahí que, contrario a lo sostenido por los promoventes, no se restringiendo (sic) la justicia, sino que al igual que cualquier juicio, son presupuestos procesales que deben cumplirse previo a una decisión de fondo.

"...

"Por lo que ve al primer dispositivo transcrito, el cual dispone que en caso de detectarse errores en los elementos de un programa se seguirán los lineamientos en el propio artículo establecidos para su corrección, y que, por su parte, podrá acudir ante en (sic) Tribunal de lo Administrativo a determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que cuente con una vigencia mayor a seis años, debe notarse que la fracción II del mismo artículo, de la cual, con motivo de una interpretación incorrecta y aislada se duelen los accionantes, fue emitida en congruencia con las disposiciones previamente establecidas en el propio Código Urbano, que determina como deber los Municipios, revisar cada tres años los planes y programas municipales, con lo que se pretende garantizar la validez de dichos planes y programas, sin que ello implique restringir el acceso a la justicia a los particulares.

"En ese sentido, y como se alcanza a apreciar de los dispositivos legales transcritos, de ninguna manera se impide el acceso a la justicia al quejoso, ya que todas las controversias que se presenten por lo dispuesto en el Código Urbano podrán ser combatidas y resueltas por el Tribunal de lo Administrativo del Estado, dándole acceso con ello a un recurso legal efectivo.

"Así pues, por lo que ve al citado artículo 400 del Código Urbano, si se disponen ciertas limitantes a las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Administrativo es en atención al interés social y al orden público que persigue toda

norma jurídica, a efecto de propiciar certeza jurídica respecto de la vigencia de los planes parciales.

"Es decir, el legislador tomando en cuenta las situaciones que sobre el particular venían aconteciendo, decidió certeramente establecer las directrices a las cuales deberán sujetarse las resoluciones del órgano jurisdiccional en la materia, a fin de garantizar que la impartición de justicia se sujete al interés público.

"Además, tales disposiciones no son ajenas a la realidad ni desapegadas a derecho, pues incluso el legislador federal al expedir la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República ha determinado en qué casos procede la suspensión de los actos reclamados, los efectos de la suspensión en tales materias e incluso los efectos de las sentencias definitivas que se dicten en los juicios de garantías.

"No obstante lo anterior, es de reiterarse que, por ningún motivo el decreto reclamado limita el acceso a la justicia de los gobernados, pues además del juicio contencioso administrativo, todo ciudadano tiene a su alcance el juicio de amparo, por lo que de cualquier forma tiene a su alcance el acceso a la impartición de justicia.

"Cabe señalar además, que el propio artículo 17 constitucional dispone que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que dispongan las leyes, por lo que desde este punto de vista, el legislador estatal, al reformar el artículo 400 del Código Urbano se ajustó a los términos que le permite el Constituyente para determinar en qué términos se impartirá la justicia, siendo además completamente razonable los términos de la reforma.

"Quinto. No existen normas incongruentes. Los accionantes consideran que diversos artículos del decreto impugnado, resultan a) contradictorios con el sistema normativo del desarrollo urbano; b) incongruentes entre sí; y, c) contradictorios de otras leyes, por lo que estima que se contraviene el derecho humano a la seguridad jurídica.

"Respecto el primer grupo de artículos, el cual para efectos ilustrativos se identifica con el inciso a), los promoventes contemplan el artículo 78 en el que se prevé a los Programas de Ordenamiento Ecológico Local, como un Plan y Programa de Referencia. Al respecto, los accionantes consideran que dichos Programas de Ordenamiento Ecológico Local, debieron establecerse con la misma categoría que un programa o plan básico, y que además, deberían ser materia de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

al respecto, debe aclararse que no existe la contradicción alegada, pues el hecho de que los Programas de Ordenamiento Ecológico Local para efectos de integración del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano, sea contemplada como un Plan y Programa de Referencia, y no como un plan básico, no retira la obligación al Municipio de ceñirse a las disposiciones a dicho Programa de Ordenamiento Ecológico Local y, por ende, de elaborar, actualizar y en su caso modificar los planes o programas municipales en congruencia con los ordenamientos y federales.

"Lo anterior es así, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 80 del Código Urbano, tanto los planes y programas básicos, como los de referencia tienen como propósito medular 'definir la estrategia de acción y de intervención gubernamental para cumplir con lo establecido por la política urbana en los Programas de Desarrollo Urbano', por lo que el hecho de que sea clasificado, como ya se precisó, para efecto de la integración del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano como Programa de Referencia, no da facultad al Municipio de alejarse de las estrategia gubernamentales en política de los Programas de Desarrollo Urbano.

"Máxime a lo anterior, el artículo 8, fracción VIII, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, determina que corresponde a los Municipios la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local, de conformidad con lo dispuesto en la propia ley general en cita, y las leyes locales en la materia; por lo que se advierte que no le asiste la razón a los promoventes, toda vez que corresponde precisamente a los Municipios, ser congruentes con el sentido de las disposiciones contenidas en los Programas de Ordenamiento Ecológico Local, durante la elaboración de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano. De ahí entonces lo infundado del concepto de invalidez que sobre el particular se esgrime, máxime que en todo caso esta sub júdice a que se expidan los planes o programas municipales a que alude.

"Ahora bien, respecto del artículo 140, fracción II, en el que se prevé que el tribunal de los administrativo sólo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años, lo que los promoventes consideran que contradice las disposiciones que obligan a los Municipios a revisar y en su caso, modificar los planes cada tres años, y vuelven a los planes y programas 'inatacables', es preciso aclarar que no existe la contradicción alegada por los accionantes, toda vez que el citado dispositivo legal, es complementario de aquellos que prevén el deber de los Municipios de revisar, actualizar y en su caso modificar los programas y planes municipales.

"Esto es, la revisión periódica de dichos planes y programas tiene la finalidad de mantener la vigencia, validez y efectos de las disposiciones de los mismos y por su parte, el propio artículo 140 en su fracción I prevé el procedimiento para corregir los errores, omisiones, o falta de congruencia en los elementos de los mismos, mediante un procedimiento que para tal efecto determine la (sic) autoridad municipal de conformidad con las bases generales, por lo que no existe motivo para afirmar que, por ese solo hecho se vuelvan 'inatacables'. Ahora bien, no obstante las revisiones y procedimientos previstos en el Código Urbano para mantener la validez de los multicitados planes o programas, aun existieren motivos para determinar la improcedencia de los mismos, se reconoce al particular el medio de impugnación respectivo ante el tribunal de lo administrativo, una vez que la autoridad municipal haya incumplido su obligación de revisar, actualizar o modificar los planes o programas de referencia, lo que corrobora el acceso a la justicia de los particulares. Aunado a lo anterior, se reitera que todo ciudadano tiene a su alcance el juicio de amparo y, por ende, la impartición de justicia.

"Por lo que ve a la supuesta incongruencia aducida por los accionantes respecto del artículo 186, el cual señala que las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos entre otros, en el Reglamento Estatal de Zonificación, y estima que con ello se da pie a una supuesta supletoriedad, se reitera que, el Código Urbano es una base general, respecto la cual existe una facultad municipal reglamentaria y, por ende, la existencia de diversos reglamentos estatales de zonificación. En ese sentido, no ha lugar a la supuesta incongruencia que refieren los promoventes pues no corresponde a una norma supletoria, sino a una base general, respecto de la cual deben ceñirse los reglamentos municipales de zonificación.

"Ahora bien, respecto del artículo 236, en el que se citan las áreas de protección natural, los accionantes refieren que al no estar definido dicho concepto en el propio Código Urbano, su aplicación podría resultar de una acción urbanística. Sin embargo, como es sabido, no es posible exigir que se definan todos los vocablos utilizados en cada ordenamiento, pues si bien es cierto que la claridad de las leyes es importante para evitar su ambigüedad, no existe requisito para el legislador ordinario de que en cada ordenamiento secundario se defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. De ahí, que para acudir al concepto de área de protección natural, es necesario consultar diversos ordenamientos, principalmente, la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, y de cuya interpretación integral se colige que, dichas áreas son las zonas del territorio estatal en que los ecosistemas originales que las conforman no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado al régimen de protección.

"Respecto del artículo 356 que crea un Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal, los promoventes se limitan a manifestar que dicho dispositivo deviene en una invasión a las atribuciones del Municipio; sin mayor argumentación al respecto; sin embargo, de la lectura integral de los artículos referentes al tema, puede colegirse que dicho consejo es creado con el objeto de secundar al Estado en el registro y acreditación de los expertos responsables de la supervisión de acciones relacionadas con el bienestar de la ciudad y sus habitantes, por lo que se instituye la denominación 'estatal' para efecto de fungir como organismo auxiliar del Estado, integrado por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos, ingenieros civiles y urbanistas, sin que dicha contribución transgreda de manera alguna las atribuciones del Municipio.

"Por otro lado, en los artículos que los accionantes estiman contradictorios en su mismo texto, se encuentra el artículo 84, que en su fracción II señala que los programas y planes comenzarán a surtir efectos una vez inscritos en el Registro Público de la Propiedad, y en su fracción I, que entraran en vigor a partir de su publicación en el medio oficial de divulgación que corresponda; al respecto, debe aclararse que ambas fracciones son complementarias entre sí, pues 'entrar en vigor' y 'surtir efectos' son de connotación sustancialmente diferente.

"En efecto, tal es el caso en concreto que 'entrar en vigor' implica que una vez que los programas o planes sean publicados en el medio oficial de divulgación, comenzará la obligación de sus disposiciones u ordenanzas comenzando así su vigencia para desplegar los efectos jurídicos para los que, como norma general, fueron creados. Por otro lado 'surtir efectos' implica la producción de todas aquellas consecuencias que marca la norma ante la realización de una conducta. En ese sentido, la publicación en el medio oficial de los planes o programas, dará lugar a la entrada en vigor y, por ende, a la vigencia del mismo, mientras que, a través de la inscripción del mismo ante el Registro Público de la Propiedad comenzará a surtir efectos, para que aquellos a quienes en particular, la publicación de tales planes o programas creen, modifiquen, transfieran o extingan derechos u obligaciones específicos.

"Luego, por lo que ve al artículo 177, en el que se prevé que cuando las áreas de cesión no sean útiles para fines públicos, podrán permutarse por otros terrenos, siempre y cuando no consistan en vialidades –determinación que, dicho sea de paso, se establece como regla general– mientras que, el artículo 178 establece una excepción a lo anterior, señalando que las vialidades primarias que se encuentren contempladas en los Planes de Desarrollo Urbano, podrán ser tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos. De ahí que, no existe la contradicción que se alega por los accionantes, sino que el

artículo 178, únicamente establece una excepción a lo dispuesto por el diverso numeral 177.

"Finalmente, respecto de las contradicciones que los promoventes estiman de las disposiciones del decreto impugnado, respecto de otras leyes, se refieren a los artículos 133, 140 y 400.

"En el caso, que el artículo 133 dispone que en caso de haber realizado construcciones con o sin licencia de autorización o permiso en contravención a lo dispuesto en el programa o plan correspondiente, se procederá a demoler dicha obra dentro de los 60 días posteriores a la notificación, lo que los accionantes consideran que contradice la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado que dispone que los actos administrativos surten sus efectos en tanto su nulidad no sea dictada por la autoridad administrativa o jurisdiccional competente. Sin, (sic) embargo, debe recordarse que el Código Urbano dispone únicamente las bases generales respecto de las cuales los Municipios deben reglamentar normas específicas para su ejecución. En ese sentido, es incorrecto estimar que no habría procedimiento previo que declare procedente la demolición de la construcción que haya sido ejecutada en contravención a lo dispuesto por el plan o programa vigente, para proceder, por ende, a su notificación, toda ve (sic) que corresponde a la propia autoridad municipal determinar las normas que, de conformidad con las bases generales, deberá llevarse para tal efecto.

"Respecto de los numerales 140 y 400, que según lo accionantes, contravienen la Ley de Justicia Administrativa al limitar el alcance y efectividad de las sentencias, se sostiene que dichas acotaciones a las sentencias son en ponderación del interés social y al orden público que se persigue con la constitucionalidad de cualquier norma jurídica, por lo que, con ellas se pretende garantizar que la impartición de justicia se sujete al interés público.

"Octavo. Autonomía municipal. De manera general, los accionistas mencionan que diversos artículos del decreto impugnado se invaden esferas competenciales del Municipio transgrediendo el contenido del artículo 115 constitucional, lo cual debe decirse que es infundado, en atención al principio constitucional de jerarquía normativa.

"Con este motivo, se duelen en particular del artículo 186 –que refiere que las obras relativas al rubro de la educación deberán observar, entre otros los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación– por considerar que se obliga a atender una norma estatal. Como se adelantó, no existe intervención alguna en el ámbito de competencia municipal, pues dicho artículo refiere además que deberá atenderse la 'reglamentación de zonas de



equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento municipal' debiendo entenderse por ellas, las que de acuerdo con la facultad reglamentaria del Municipio y el principio constitucional de jerarquía normativa han sido emitidas de conformidad con el propio Reglamento Estatal de Zonificación y demás ordenamientos aplicables, por lo que establecer que deben ceñirse a las disposiciones del mismo, no transgrede de manera alguna la autonomía municipal.

"En relación al artículo 212 Bis, en el que se responsabiliza a la autoridad estatal encargada de la vialidad y movilidad, de identificar los puntos conflictivos (sic) para el transporte colectivo, y el artículo 298, fracción II, que al prevé (sic) que el Instituto Jalisciense de la Vivienda certificará la viabilidad urbanística, social, económica y jurídica del proyecto urbanístico, los accionantes estiman que existe intervención del Ejecutivo Estatal en competencias municipales. Ahora bien, se aclara que la Inclusión del Instituto Jalisciense de la Vivienda, se limita únicamente a sustituir el término 'organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del estado', que ya se contemplaba en el dispositivo reformado y cuya intervención ha sido con la finalidad de coordinar la participación con los Municipios con el objeto de realizar programas de vivienda en favor de los habitantes de sus localidades. Por otro lado, es el caso que la colaboración de la autoridad estatal encargada de la vialidad y movilidad, corresponde, de igual modo, a que la misma realice acciones como parte integral de los planes de urbanización y que beneficien los traslados de los habitantes de la urbe.

"Asimismo, los accionantes consideran que el artículo cuarto transitorio –en el que se señala que la instalación de los ciclopuertos en espacios públicos, se realizará con cargo a los Ayuntamientos dentro de sus posibilidades presupuestales– y el artículo 10, fracciones LV, LVII y LVIII –al señalar como atribución de los Municipios, realizar ciertas acciones con la finalidad de mejorar los servicios públicos municipales en relación a la vivienda de interés social– contravienen la libre administración hacendaria municipal.

"Ahora bien, como ha quedado precisado, el Código Urbano es una base general, cuya validez, se encuentra supeditada a que guarden congruencia con las normas legales existentes sobre la materia específica de regulación que se trate, de manera que no pueden contrariar los principios rectores que emergen de la propia Constitución y leyes generales, atendiendo al principio de supremacía del sistema normativo.

"Así pues, las disposiciones reglamentarias o administrativas, antes de oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel

superior, como lo son las leyes las cuales a su vez, están supeditadas a otras normas de mayor jerarquía, para así contar con una armonía legislativa.

"...

"Del artículo constitucional transcrito, se desprende que los Municipios tienen autonomía y facultad reglamentaria para regular cuestiones relacionadas con asentamientos humanos y esquemas de zonificación, para formular y aprobar Planes de Desarrollo Urbano Municipal, e intervenir en la formulación de Programas de transporte público pero en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

"Esto es, el Municipio podrá regular diversas cuestiones en materia de desarrollo urbano con la única limitante de respetar y guardar la plena observancia de las leyes de la materia, como lo es en el ámbito federal de la Ley General de Asentamientos Humanos y/o en el ámbito estatal El Código Urbano para el Estado de Jalisco, recientemente reformado mediante el decreto impugnado número 25655/LX/15.

"En ese contexto, arribamos a la conclusión de que el artículo 115 de nuestra suprema contempla que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar el desarrollo urbano en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, esto en atención a la autonomía municipal; sin embargo, no debe perderse de vista que el ejercicio de tales atribuciones no es irrestricto sino se encuentra sujeto a ciertos lineamientos y formalidades señaladas tanto en las leyes federales como estatales, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo de los Municipios sin la intervención de los otros dos niveles de gobierno; empero, debe considerarse en lo que aquí interesa, que el desarrollo urbano municipal debe sujetarse a los lineamientos establecidos en el Código Urbano para el Estado de Jalisco.

"...

"Bajo esa tesitura es claro que las disposiciones motivo de la reforma que se impugna, no violan el principio de autonomía municipal y, por el contrario, están sujetas al principio de jerarquía de la ley y se complementan de manera armónica, ya que las disposiciones contenidas en el ordenamiento reclamado regulan disposiciones relacionadas con el desarrollo urbano a efecto de garantizar un desarrollo sustentable entre los Municipios jaliscienses, sujetándose a los lineamientos del artículo 115 constitucional, siendo importante destacar que no violenta el principio de autonomía municipal, pues, en el decreto impugnado, en tanto que únicamente sienta las bases en materia

en que los Municipios, mediante su facultad reglamentaria, podrán expedir los instrumentos de planeación que estimen convenientes.

"...

"No se omite mencionar, que si bien, de conformidad con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, prevé que los Municipios tiene (sic) la facultad de administrar libremente su hacienda, dicha facultad debe ceñirse, como se precisó, a una adecuada integración jurídica, atendiendo a la supremacía de normas, por el que, por el solo hecho de prever que los Municipios deben instalar ciclopuertos de conformidad a su presupuesto y destinar labores al mejoramiento de la vivienda de interés social no interfiere de ninguna manera la libre determinación hacendaria.

"En ese mismo sentido, se puede concluir que el artículo 186, que atender a los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, integrar a la autoridad estatal encargada de la vialidad y movilidad y del Instituto Jalisciense de la Vivienda, prever la instalación de ciclopuertos de conformidad con su presupuesto y ver por el mejoramiento de la vivienda de interés social, no es sino sujeción al principio de jerarquía normativa y, por ende, no se transgrede la esfera de competencia municipal como erróneamente lo aducen los accionantes.

"Noveno. Constitucionalidad de las leyes reclamadas al titular del Poder Ejecutivo. El acto que se reclama, cuya intervención del suscrito gobernador constitucional del Estado, fue la de participar en el proceso legislativo, encuentra su fundamento en lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que establecen que las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo; así como que entre las facultades y obligaciones del gobernador, se encuentra la de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; y en atención a dicha obligatoriedad, el suscrito dio autenticidad al decreto de reforma que impugna la parte actora y se publicó por conducto de la Secretaría General de Gobierno, como lo dispone el artículo 13, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

"Para abundar en lo anterior, cabe señalar que los actos que integran el procedimiento legislativo y que culminan en la creación de un ordenamiento legal, su reforma, adición, derogación o abrogación deben emanar de órganos constituidos que ajustan su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, requisitos que ha cumplido a cabalidad esta autoridad, respecto al acto reclamado que se le atribuye de conformidad con las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco.

"...

"Para acreditar la manifestación que se hace respecto del acto reclamado, se manifiesta que el ordenamiento legal impugnado se encuentra debidamente publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', por lo que no se requiere demostrar su existencia, pues basta que esté publicado, para que la autoridad judicial deba tomarlo en cuenta, ..."

OCTAVO.—La procuradora general de la República no formuló opinión.

NOVENO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d),<sup>3</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I,<sup>4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el Código Urbano para el Estado de Jalisco y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

<sup>3</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

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

<sup>4</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna.

Ahora bien, el Decreto Número 25655/LX/15 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el cinco de noviembre de dos mil quince y, por tanto, el plazo para ejercer la acción corrió del viernes seis de noviembre al sábado cinco de diciembre de dos mil quince, por lo que, si la acción se presentó el viernes cuatro de diciembre de dos mil quince, es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

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

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

"...

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

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

"...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano."

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

De los citados preceptos, se desprende que la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura Estatal, en contra de leyes expedidas por el propio órgano legislativo.

Por tanto, en el caso, deben verificarse los extremos siguientes:

- Que los promoventes sean integrantes del Congreso del Estado de Jalisco.
- Que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la misma.
- Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el propio Congreso Local.

Suscriben el escrito relativo, en su carácter de diputados del Congreso del Estado de Jalisco, Ismael del Toro Castro, María Elena De Anda Gutiérrez, María de Lourdes Martínez Pizano, Kehila Abigail Ku Escalante, Martha Villanueva Núñez, Adriana Gabriela Medina Ortiz, Fela Patricia Pelayo López, María del Consuelo Robles Sierra, Ramón Demetrio Guerrero Martínez, Augusto Valencia López, Mario Hugo Castellanos Ibarra, Juan Carlos Anguiano Orozco, Héctor Alejandro Hermosillo González y Hugo Rodríguez Díaz, lo que acreditan con las certificaciones correspondientes que obran en autos.

Conforme al artículo 18 de la Constitución de la entidad, el Congreso Local se compone en total de 39 diputados. En efecto, tal numeral dispone:

"Artículo 18. El Congreso se compondrá de veinte diputados electos por el principio de mayoría relativa y diecinueve electos según el principio de representación proporcional. ..."

Así pues, los catorce diputados que suscriben la acción de inconstitucionalidad equivalen al treinta y seis por ciento (36%) de los integrantes de dicho órgano legislativo.

Por último, debe señalarse que, en la acción, se impugna el Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, aprobado por el Congreso del Estado de Jalisco, al que pertenecen los promoventes; de ahí que deba concluirse que éstos cuentan con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

#### CUARTO.—**Improcedencia.**

En el caso no se hizo valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento alguno; sin embargo, este Tribunal Pleno procede a examinar de oficio, si existe alguna causa de improcedencia, de conformidad con lo establecido en el párrafo último del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>5</sup>

Ahora bien, de conformidad con el precepto citado, en relación con el diverso 60 de la ley de la materia, las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes contra normas generales que no fueron reclamadas dentro de los treinta días naturales siguientes a su publicación.

En este contexto, para determinar si la presente acción de inconstitucionalidad se promovió dentro de ese plazo respecto de cada una de las normas reclamadas, resulta necesario dilucidar primero si el texto impugnado, en lo sustantivo, sufrió reformas o cambios en su redacción que constituyan un nuevo acto legislativo que, por tanto, dé lugar a una nueva oportunidad de impugnar la norma.

Por resultar ilustrativo para el estudio en mención, a continuación se inserta un cuadro comparativo de los preceptos impugnados,<sup>6</sup> únicamente en la parte controvertida, destacándose las partes que sufrieron modificaciones:

<sup>5</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>6</sup> Artículos 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, 47, en específico su segundo párrafo, 78, primer párrafo, fracción II, inciso d), apartado B, 84, fracción II, 121, último párrafo, 133, primer párrafo, 140, fracción II, 177, fracción I, 178, párrafos segundo y tercero, 186, último párrafo, 212, primer párrafo, fracción IV, 212 Bis, 236, 298, fracción II, 356, 400, último párrafo, y cuarto transitorio.

Texto anterior a la reforma	Texto reformado
<p><b>"Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p>(Llegaba hasta la fracción LII).</p>	<p><b>"Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;</b></p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;</b></p> <p>"...</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo</b></p>



	<p><b>acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;</b></p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano;</b></p> <p>"..."</p>
<p><b>"Artículo 47.</b> Los Concejos Municipales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los Concejos Municipales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal.</p> <p>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, <b>debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral.</b>"</p>
<p><b>"Artículo 78.</b> El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integrará por un conjunto de programas y planes articulados</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 78. A.</b> El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integrará por un conjunto de programas y planes, <b>de desarrollo</b></p>

<p>entre sí, organizados de la siguiente manera:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Planes de referencia</p> <p>" ..."</p>	<p><b>y ejecución obligatorios</b>, articulados entre sí, organizados de la siguiente manera:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Planes <b>y programas</b> de referencia:</p> <p>" ...</p> <p><b>"d) Programas de Ordenamiento Ecológico Local;</b></p> <p>" ...</p> <p>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"B. Los Programas y Planes de Desarrollo Urbano, además de los aspectos que específicamente señale el código, deberán contener al menos:</b></p> <p><b>"I. El estado que guardan los sistemas de redes de infraestructura, servicios y equipamiento y necesidades de renovación;</b></p> <p><b>"II. Especificación temporal de los plazos de cumplimiento de cada una de las acciones a desarrollar;</b></p> <p><b>"III. Los mecanismos financieros a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables;</b></p>
--	---

	<p><b>"IV. Plano general y los anexos gráficos con información desagregada que sean necesarios según los estudios realizados;</b></p> <p><b>"V. Los indicadores para su evaluación y su metodología; y</b></p> <p><b>"VI. En caso de que el instrumento de jerarquía mayor cuente ya con el estudio con la especificidad necesaria al ámbito de aplicación que se requiere, en uno o más de los elementos señalados, bastará la remisión a dicho documento y estudio específico, siempre que resulte actual en atención a la modificación que se pretende."</b></p>
<p><b>"Artículo 84.</b> Los programas y planes previstos en el artículo 78 de este código:</p> <p>" ...</p> <p>"II. Deberán ser inscritos dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación, en el Registro Público de la Propiedad y, una vez inscritos, comenzarán a surtir efectos <b>contra terceros.</b></p> <p>" ..."</p>	<p><b>"Artículo 84.</b> Los programas y planes previstos en el artículo 78 de este código:</p> <p>" ...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"II. Deberán ser inscritos dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación, en el Registro Público de la Propiedad y, una vez inscritos, comenzarán a surtir efectos; y</p> <p>" ..."</p>
<p><b>"Artículo 121.</b> Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y</p>	<p><b>"Artículo 121.</b> Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y</p>

<p>crecimiento previstas en los Programas y Planes de Desarrollo Urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y aplicarán conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"..."</p>	<p>crecimiento previstas en los Programas y Planes de Desarrollo Urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y aplicarán conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"...</p> <p>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Los planes parciales de desarrollo, también deberán ser publicados por medios electrónicos."</b></p>
<p><b>"Artículo 133.</b> En caso de haber realizado construcciones, ampliaciones o reconstrucciones con o sin licencia, autorización o permiso en contravención de lo dispuesto en el programa o plan correspondiente, se procederá a demoler dicha obra, conforme a los siguientes criterios:</p> <p>"..."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 133.</b> En caso de haber realizado construcciones, ampliaciones o reconstrucciones con o sin licencia, autorización o permiso en contravención de lo dispuesto en el programa o plan correspondiente, se procederá a demoler dicha obra <b>dentro de los 60 días posteriores a la notificación</b>, conforme a los siguientes criterios:</p> <p>"..."</p>
<p><b>"Artículo 140.</b> El procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"..."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 140.</b> El procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"..."</p>
<p>"II. Cuando en resolución definitiva del Tribunal de lo Administrativo,</p>	<p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"II. El Tribunal de lo Administrativo <b>sólo podrá determinar la impro-</b></p>

<p>se determine la improcedencia de la aplicación de un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, el Ayuntamiento emitirá un acuerdo para su actualización a efecto de acreditar el cumplimiento de la sentencia, informará a la dependencia municipal y solicitará su inscripción en el Registro Público de la Propiedad."</p>	<p><b>cedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años."</b></p>
<p><b>"Artículo 177.</b> Cuando a juicio de la autoridad municipal las áreas de cesión a que se refiere este capítulo no sean útiles para fines públicos, éstas podrán permutarse por otros terrenos, sujeto a las siguientes reglas:</p> <p>"I. No podrán permutarse áreas de cesión por vialidades salvo en el caso previsto en el artículo 178 del presente código;</p> <p>"..."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 177.</b> Cuando a juicio de la autoridad municipal, las áreas de cesión a que se refiere este capítulo no sean útiles para fines públicos éstas podrán permutarse por otros terrenos, sujeto a las siguientes reglas:</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"I. No podrán permutarse <b>áreas de cesión para destinos</b> por vialidades;</p> <p>"..."</p>
<p><b>"Artículo 178.</b> Las áreas de cesión para equipamiento y cesiones para vialidad incluyendo la vialidad primaria municipal serán patrimonio municipal con carácter de dominio público, por lo que al término de toda acción urbanística para la expansión o renovación urbana, deberá de consignarse el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable que dichas áreas o bienes tendrán en lo sucesivo.</p> <p>"Las vialidades primarias contempladas en los Planes de Desarrollo</p>	<p><b>"Artículo 178.</b> Las áreas de cesión para equipamiento y cesiones para vialidad incluyendo la vialidad primaria municipal serán patrimonio municipal con carácter de dominio público, por lo que al término de toda acción urbanística para la expansión o renovación urbana, deberá de consignarse el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable que dichas áreas o bienes tendrán en lo sucesivo.</p> <p>"Las vialidades primarias contempladas en los Planes de Desarrollo</p>

<p>Urbano de Centro de Población o en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que afecten a un predio, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización."</p>	<p>Urbano de Centro de Población o en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que afecten a un predio, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización.</p> <p>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Los predios que determine la autoridad a destinar para obras de infraestructura básica y equipamiento urbano, cuando la causa de aportarlas se generen por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización."</b></p>
<p>(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2014)</p> <p><b>"Artículo 186.</b> Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:</p> <p>"..."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2014)</p> <p><b>"Artículo 186.</b> Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:</p> <p>"...</p> <p>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."</b></p>

<p>"<b>Artículo 212.</b> Toda acción urbana que requiera infraestructura para su incorporación o liga con la zona urbana, así como aquellas acciones urbanísticas mayores y menores y demás conjuntos urbanos que por su naturaleza o la magnitud de sus efectos en el contexto urbano, se prevea que presenten impactos significativos de alcance zonal urbano o regional, deberán contemplar por lo menos:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 24 de septiembre de 2013)</p> <p>"IV. Las garantías para asegurar el adecuado funcionamiento, operación o mantenimiento de las redes de infraestructura, hasta en tanto no se de la municipalización de las obras."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"<b>Artículo 212.</b> Toda acción urbana que requiera infraestructura para su incorporación o liga con la zona urbana, así como aquellas acciones urbanísticas y demás <b>condominios o conjuntos habitacionales</b> que por su naturaleza o la magnitud de sus efectos en el contexto urbano, se prevea que presenten impactos significativos de alcance zonal urbano o regional, deberán contemplar por lo menos:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"IV. Las garantías para asegurar el adecuado funcionamiento, operación o mantenimiento de las redes de infraestructura, hasta en tanto no se de la municipalización de las obras; y</p> <p>"..."</p>
	<p>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"<b>Artículo 212 Bis.</b> En los centros de población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar."</p>

<p>"<b>Artículo 236.</b> Las áreas de restricción o protección civil no serán generadoras de cesiones para destinos, por lo cual su superficie no se considerará para cuantificar las áreas de cesión que se deban generar cuando se urbanicen los predios donde se localizan."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 236.</b> Las áreas de restricción o de protección <b>natural</b> o civil, no serán generadoras de cesiones para destinos, por lo cual su superficie no se considerará para cuantificar las áreas de cesión que se deban generar cuando se urbanicen los predios donde se localizan."</p>
<p>"<b>Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"...</p> <p>"II. Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado, certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto;</p> <p>"..."</p>	<p>"<b>Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)  "II. Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>Instituto Jalisciense de la Vivienda</b> certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto;</p> <p>"..."</p>
<p>"<b>Artículo 356.</b> El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal se sujetara a lo establecido en el reglamento que al efecto expida."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 356.</b> El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal se sujetará a lo establecido en el reglamento que al efecto expida <b>el Ayuntamiento.</b>"</p>



**"Artículo 400.** El Tribunal de lo Administrativo es competente para decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, conforme a la competencia definida para el tribunal en su ley orgánica y las reglas establecidas en su ley procesal."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

**"Artículo 400.** El Tribunal de lo Administrativo es competente para decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, **para lo cual sus resoluciones deberán sujetarse a las siguientes reglas:**

**"I. La resolución no podrá tener como consecuencia la autorización para ejecutar una acción urbanística que contravenga los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes;**

**"II. No procederá la suspensión de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes; y**

**"III. La sentencia definitiva no podrá determinar la improcedencia de la aplicación de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes.**

**"Lo dispuesto en las fracciones anteriores solo procederá cuando se trate de la aplicación de Programas y Planes de Desarrollo Urbano que no tengan una antigüedad mayor a seis años desde su creación o última actualización."**

(Solo había un único transitorio).	<b>"Cuarto. La instalación de los ciclopuestos en espacios públicos, se realizará con cargo a los Ayuntamientos, dentro de sus posibilidades presupuestales."</b>
------------------------------------	---

Como se advierte de la tabla preinserta, el artículo 178, segundo párrafo, del Código Urbano reclamado no sufrió cambio alguno, por lo que procede decretar su sobreseimiento, debido a que no se controvertió de manera oportuna, de conformidad con los artículos 19 en relación con el 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, los demás artículos impugnados sí tuvieron cambios sustantivos, por lo que no procede decretar su sobreseimiento.

En efecto, el artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, antes de la reforma llegaba hasta la fracción LII. Con la reforma se adicionan nuevas fracciones, entre ellas las impugnadas, la LIV, LV, LVII y LVIII, en las que ahora se prevén nuevas facultades municipales para conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables.

En la fracción LIV, se establece la facultad municipal para conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, sin que pase inadvertido que antes de la reforma de cinco de noviembre de dos mil quince, el Código Urbano para el Estado de Jalisco ya preveía la existencia del organismo denominado "Comisión Municipal de Directores Responsables", tal como se desprende del artículo 5o., fracción XXII, de la legislación vigente antes de la reforma citada.

Sin embargo, en ningún precepto se establecía quién debía velar por la conformación de ese organismo, lo que sí se prevé en el artículo 10, fracción LIV, ahora impugnado.

Además, se amplió la gama de profesionistas que pueden formar parte de la Comisión Municipal de Directores Responsables y se reformaron también los plazos en que ésta debe actualizar –para efectos de vigencia– los registros de los directores responsables y corresponsables de obra.

Asimismo, las fracciones LV, LVII y LVII (sic) establecen que el Municipio tiene la facultad de aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio o proporcionar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en áreas de uso común; obligaciones que el Municipio debe enfrentar para el desarrollo social.

Por lo que hace al artículo 47, se agregó, en su segundo párrafo, la obligación de instalar los Concejos Municipales de Desarrollo Urbano durante el primer año de la administración municipal, así como la de sesionar al menos en forma bimestral, lo cual no se encontraba previsto con anterioridad y es precisamente el motivo de la impugnación.

El artículo 78, en su primer párrafo, le da el carácter de obligatoriedad a los programas y planes de desarrollo y ejecución, que integran el Sistema Estatal de Planeación y Desarrollo Urbano, ya que ahora dispone: "*El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integrará por un conjunto de programas y planes, de desarrollo y ejecución obligatorios, ...*". Asimismo, adiciona un apartado B, en el que se establecen los requisitos mínimos que deben tener tanto los Programas y Planes de Desarrollo Urbano.

En el artículo 84, con la reforma elimina "contra terceros", para establecer que los programas y planes mencionados en el artículo 78, una vez inscritos en el Registro Público de la Propiedad "comenzarán a surtir efectos"; es decir ya lo hace de una forma más general, ya que *los efectos* a que se refiere la fracción II del artículo 84, deben entenderse en marco de cumplimiento de la ley general en lo que atañe tanto a terceros como actos relativos al aprovechamiento de áreas en materia de asentamientos humanos, por lo que sí hay un cambio sustancial en dicho precepto.

En tanto que el artículo 121, adiciona un último párrafo, en el que ahora se establece la obligación de publicar los planes parciales de desarrollo a través de medios electrónicos.

El artículo 133, hace un agregado en su primer párrafo, con la frase "*dentro de los 60 días posteriores a la notificación*", lo cual implica un cambio sustantivo en la norma en cuestión, porque anteriormente no establecía un plazo para demoler aquellas obras que se realizaran en contravención a lo dispuesto en el programa o plan correspondiente.

En el artículo 140, en su fracción II, ahora acota al Tribunal de lo Administrativo para que se pronuncie respecto la improcedencia de la aplicación del programa o plan, cuando tenga una vigencia mayor a seis años. Asimismo, ya no condiciona la acreditación del cumplimiento de la sentencia a que el Ayuntamiento emita un acuerdo para que informe a la dependencia municipal y solicite la inscripción de la misma en el Registro Público de la Propiedad, como anteriormente lo hacía.

El artículo 177, establece de manera general, en su fracción I, que no podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades; sin indicar

como excepción el caso previsto en el artículo 178, como se realizaba con anterioridad.

En cuanto al artículo 178, el legislador adicionó un tercer párrafo, para regular que si la vialidad primaria afecta un predio, o bien, cuando la autoridad determine destinar para obras de infraestructura básica y equipamiento urbano y el motivo para aportar los predios por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto de urbanización, se tomarán en cuenta contra las áreas de cesión para destinos.

Por lo que hace al artículo 186, se adicionó un último párrafo en el que se agregó que las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial. Obligaciones y requisitos que anteriormente no existían y que, por ende, constituyen un cambio sustancial o material en la norma.

En el artículo 212, primer párrafo, fracción IV, al adicionarse el artículo para agregar a los "conjuntos habitacionales", la reforma amplió el ámbito personal de validez de la norma, lo cual conlleva un cambio sustantivo.

Se adicionó el artículo 212 Bis, sin que en algún precepto del código, previo a la reforma, se encontrara establecida la nueva responsabilidad otorgada a la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, de "*identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar*", razón por la cual resulta evidente que dicho precepto si es susceptible de impugnarse con motivo de la entrada en vigor del decreto de reformas aquí controvertido.

Respecto al artículo 236, se agrega la palabra "natural", dentro del primer párrafo, para no sólo contemplar como área de protección a la civil, sino también a las áreas naturales, lo cual resulta lógico, debido a que, como se verá más adelante, de la interpretación sistemática de la norma con las demás leyes aplicables, en específico, en la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, se define qué son áreas naturales protegidas, los parques estatales o municipales, las formaciones naturales y las áreas de protección hidrológica.

En el artículo 298, fracción II, ahora se prevé que la solicitud de autorización de la dependencia municipal, se realice ante el "Instituto Jalisciense

de la Vivienda", es decir, especifica el órgano encargado de recibir las solicitudes, ya que antes sólo decía el organismo descentralizado, lo cual lo hace un cambio sustancial, debido a que se tiene que atender a las atribuciones que se le otorgaron al instituto.

Por lo que hace al artículo 356, con la reforma, ya establece que quien debe expedir el reglamento al que se debe sujetar el Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal, es el Ayuntamiento.

En el artículo 400, se adicionan tanto fracciones, como el último párrafo impugnado, estableciendo las reglas a las que se sujetara el Tribunal de lo Administrativo para emitir las resoluciones en las que se decidan las controversias entre las dependencias estatales y municipales. Asimismo, se señala que las reglas mencionadas serán aplicables a Planes y Programas de Desarrollo Urbano, siempre y cuando no tengan una antigüedad mayor a seis años.

Finalmente, se advierte que con la reforma se adicionó un artículo cuarto transitorio, ya que antes sólo había un único, razón por la que resulta evidente que dicho precepto sí es susceptible de impugnarse con motivo de la entrada en vigor del decreto de reformas aquí controvertido, en tanto que establece que el desarrollo de ciclopistas queda sujeto a las posibilidades presupuestales del Municipio, de tal manera que corresponderá a éste, dentro del ámbito de sus posibilidades, implementar esas ciclopistas con el propósito de mejorar la vialidad en su territorio.

En atención a lo anterior, resulta evidente que la introducción de estas nuevas facultades y precisiones en los preceptos citados sí constituye un cambio "sustantivo" o "material" que permite su impugnación a través de la presente acción de inconstitucionalidad y, por tanto, no ha lugar a sobreseer respecto de dichos artículos por esa causa de improcedencia.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el Código Urbano para el Estado de Jalisco fue reformado por Decreto 26719/LXI/17, por el que se modifican y adicionan diversos artículos del Código Urbano y de la Ley de Coordinación Metropolitana, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el once de enero de dos mil dieciocho. Por tal motivo, procede ahora determinar si derivado de esta reforma debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad.

**Análisis de oficio de la reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco de once de enero de dos mil dieciocho**

Del contenido del decreto referido, este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general. Al respecto, la materia de reforma de dicho decreto fueron los artículos 47, primer y tercer párrafos, 78, apartado A, primer párrafo, fracción II, apartado B, fracciones I, V y VI, 84, fracción II, 140, fracción II y 298, fracción II, reclamados (se alude a los que se vinculan con esta acción de inconstitucionalidad).

A efecto de que resulte ilustrativo el análisis en mención, se inserta un cuadro comparativo de los preceptos legales mencionados, en el cual se evidenciará la modificación realizada con motivo de la reforma de once de enero de dos mil dieciocho.

Texto impugnado	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los Concejos Municipales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal.</p> <p>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, <b>debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral.</b>"</p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los Concejos Municipales de Desarrollo Urbano y vivienda están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio y son presididos por el presidente municipal.</p> <p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral.</p> <p>(Adicionado, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"En su integración estarán los presidentes del comisariado ejidal, para</p>

	<p>prever e integrar nuevos asentamientos dentro de los derechos y obligaciones que establece el presente código."</p>
<p>Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 78. A.</b> El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integrará por un conjunto de programas y planes, <b>de desarrollo y ejecución obligatorios</b>, articulados entre sí, organizados de la siguiente manera:</p> <p>"...</p> <p>"II. Planes y Programas de Referencia:</p> <p>"...</p> <p>"d) Programas de Ordenamiento Ecológico Local;</p> <p>"...</p> <p>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"B. Los Programas y Planes de Desarrollo Urbano, además de los aspectos que específicamente señale el código, deberán contener al menos:</p> <p>"I. El estado que guardan los sistemas de redes de infraestructura, servicios y equipamiento y necesidades de renovación;</p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de enero de 2018)  <b>"Artículo 78. A.</b> El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integrará por un conjunto de programas y planes, de desarrollo y ejecución obligatorios, articulados entre sí, en relación directa con los ordenamientos ecológicos y los atlas de riesgo, organizados de la siguiente manera:</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)                  "II. Instrumentos de referencia:</p> <p>"...</p> <p>"d) Programas de Ordenamiento Ecológico Local;</p> <p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de enero de 2018)                  "B. Los Programas y Planes de Regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano, además de los aspectos que específicamente señale este código, deberán contener al menos:</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)                  "I. El estado que guardan los sistemas de redes de infraestructura, servicios y equipamiento y necesidades de</p>

<p>"II. Especificación temporal de los plazos de cumplimiento de cada una de las acciones a desarrollar;</p> <p>"III. Los mecanismos financieros a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables;</p> <p>"IV. Plano general y los anexos gráficos con información desagregada que sean necesarios según los estudios realizados;</p> <p>"V. Los indicadores para su evaluación y su metodología; y</p> <p>"VI. En caso de que el instrumento de jerarquía mayor cuente ya con el estudio con la especificidad necesaria al ámbito de aplicación que se requiere, en uno o más de los elementos señalados, bastará la remisión a dicho documento y estudio específico, siempre que resulte actual en atención a la modificación que se pretende."</p>	<p>renovación a la fecha de elaboración del programa o plan relativo;</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"II. Especificación temporal de los plazos de cumplimiento de cada una de las acciones a desarrollar;</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"III. Los mecanismos financieros a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables;</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"IV. Plano general y los anexos gráficos con información desagregada que sean necesarios según los estudios realizados;</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"V. Los indicadores para su evaluación y su metodología;</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"VI. En caso de que el instrumento de jerarquía mayor cuente ya con el estudio con la especificidad necesaria al ámbito de aplicación que se requiere, en uno o más de los elementos señalados, bastará la remisión a dicho documento y estudio específico, siempre que resulte actual en atención a la modificación que se pretende."</p>
---	--



<p><b>"Artículo 84.</b> Los programas y planes previstos en el artículo 78 de este código:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"II. Deberán ser inscritos dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación, en el Registro Público de la Propiedad y, una vez inscritos, comenzarán a surtir efectos; y</p> <p>"..."</p>	<p><b>"Artículo 84.</b> Los programas y planes previstos en el artículo 78 de este código:</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"II. Deberán ser inscritos dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha <u>de la notificación del dictamen de congruencia a que hace referencia el artículo 83, o bien contados a partir del día siguiente hábil de que haya operado la afirmativa ficta, en el Registro Público de la Propiedad y, una vez inscritos, comenzarán a surtir efectos; y ..."</u></p>
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 140.</b> El procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"II. El Tribunal de lo Administrativo <b>solo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años.</b>"</p>	<p>(Reformado, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p><b>"Artículo 140.</b> El procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"II. El Tribunal de <u>Justicia Administrativa</u> solo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años."</p>
<p><b>"Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del</p>	<p><b>"Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del</p>

<p>Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"II. Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>Instituto Jalisciense de la Vivienda</b> certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto;</p> <p>"..."</p>	<p>Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"II. (Derogada, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"..."</p>
---	---

Respecto del artículo 47, debe considerarse que este artículo sufrió un cambio sustancial derivado de la reforma aludida, en tanto que la incorporación de un tercer párrafo impacta el contenido de dicha previsión en su conjunto, porque se adiciona a la integración de los Concejos Municipales, los presidentes de comisariados ejidales. En consecuencia, debe concluirse que constituye un nuevo acto legislativo, lo que ocasiona su sobreseimiento en la acción.

Respecto del artículo 78, también debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por haber sufrido un cambio sustancial en su contenido, pues al prever la integración del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano, se incorporó la relación directa de los programas y planes de desarrollo y ejecución obligatorios con los ordenamientos ecológicos y los atlas de alto riesgo; asimismo, se regula también dentro del apartado "B", a los programas y planes de "Regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano", así como la obligación contenida en la fracción I de dicho apartado de que los referidos instrumentos contengan el estado que guardan los sistemas de redes de infraestructura, servicios y equipamiento y necesidades de renovación "a la fecha de elaboración del programa o plan relativo". Dichas incorporaciones impactan a la integración del sistema en su conjunto, por tanto, como se refirió debe sobreseerse en la acción respecto de dicho precepto.

Lo mismo ocurre con el artículo 84, fracción II, al haber sufrido un cambio sustancial con la reforma aludida, en tanto que se modificó la previsión relativa a cuándo deben ser inscritos los Planes o Programas de Desarrollo Urbano. El precepto anterior establecía que dichos instrumentos debían inscribirse en el Registro Público de la Propiedad dentro de los veinte días siguientes a la fecha de su publicación, mientras que la disposición vigente establece que su inscripción deberá ser dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha de la notificación del dictamen de congruencia o a partir del día siguiente hábil de que haya operado la afirmativa ficta. Por tanto, debe concluirse que dicha modificación constituye un nuevo acto legislativo.

De la misma manera, debe sobreseerse en la acción respecto del artículo 298, fracción II, pues mediante la referida reforma dicho precepto fue derogado y, por tanto, cesaron sus efectos.

En cuanto a la reforma del 140, fracción II, este Tribunal Pleno considera que no cambió sustancialmente, dado que únicamente se modificó la denominación del Tribunal de Justicia Administrativa, por lo que no debe decretarse su sobreseimiento en la acción.

En tal virtud, se sobresee en la acción de inconstitucionalidad por cuanto hace a los numerales 47, segundo párrafo, 78, apartado A, primer párrafo, fracción II, inciso d), 84, fracción II y 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### QUINTO.—**Estudio de fondo. Vicios formales.**

De la lectura integral de la acción se advierte que, por una parte, los diputados accionantes hacen valer vicios formales de la reforma al Código Urbano publicada el cinco de noviembre de dos mil quince en el Periódico Oficial Estatal y, por otra, diversos argumentos de invalidez en cuanto a las modificaciones sustantivas hechas a dicho código; así pues, en primer lugar, se examinarán las violaciones formales que alegan.

Por cuestión de método, se analizará en primer término lo planteado en el segundo concepto de invalidez, en el sentido de que el procedimiento legislativo que derivó en el Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, al no haber respetado las reglas para la discu-

sión y aprobación de leyes, lo que representa un agravio al principio democrático de la representación popular.

Lo anterior, porque se realizó el trámite legislativo con estrechamiento de términos sin que hubiera justificación, apoyan lo anterior, en la tesis, P/J. 36/20019, de rubro: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."

Alegan que, de las constancias del procedimiento legislativo se evidencia que no se cubren los requisitos que para el caso impuso este tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, pues el Poder Legislativo del Estado de Jalisco en la LX Legislatura, no demostró: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de la iniciativa de ley que culminó con la reforma al Código Urbano que aquí se combate; b) tampoco existe constancia de la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generaron la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trata; y, c) que tal condición de urgencia evidenciara la necesidad de que se omitieran ciertos trámites parlamentarios, lo que se tradujo en afectación a principios o valores democráticos.

Refieren que el dictamen para reformar el Código Urbano para el Estado de Jalisco, se presentó a primera lectura el día veintinueve de octubre de dos mil quince, en la sesión 209 de la LX Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, con el número 6.9 del orden del día, y como se lee del acta de la sesión, en términos de los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, el presidente puso a consideración de la asamblea la dispensa de primera y segunda lecturas de diversos dictámenes, entre ellos, el relativo al código impugnado, lo cual fue aprobado. De ahí, que sólo se dio lectura a la síntesis del dictamen en cuestión. El Pleno del Congreso del Estado de Jalisco aprobó la dispensa del trámite legislativo ordinario para que hubiese una sesión intermedia entre la de ese día, que correspondía a la primera lectura del dictamen 6.9 y la segunda lectura. Lo que si bien, cumple con el texto legal, deja de lado el interés social, y se desconoce la justificación de no dar las dos lecturas de ley, y sobre todo no se respetó el principio democrático que debe informar la labor legislativa, ya que, resulta necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como diferente para no ser sometido al trámite legislativo ordinario o común, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites.

Para verificar si asiste o no la razón a los accionantes, es necesario puntualizar lo siguiente:

La razón de ser de todo "procedimiento legislativo" –integrado por sus diversas fases: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de la vigencia–, es brindar seguridad jurídica a través del cumplimiento de todas y cada una de las formalidades previstas.

Este tribunal ha sostenido que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender al plano constitucional y, por ende, tener un potencial invalidatorio de la norma en la medida en que afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

En función de lo anterior, en el análisis del potencial invalidatorio de las irregularidades hechas valer respecto del proceso legislativo debe vigilarse el cumplimiento de dos principios: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que se refiere, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis aislada P. XLIX/2008, cuyo contenido es el siguiente:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedi-

mentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."<sup>7</sup>

Asimismo, el Tribunal Pleno ha considerado que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento del siguiente estándar:

1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el *objeto* y *el desarrollo de los debates*;

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.<sup>8</sup>

Ahora bien, establecido lo anterior, debe analizarse el proceso de creación normativa en el Estado de Jalisco.

Sobre las distintas etapas del procedimiento legislativo ordinario, cabe señalar que la iniciativa, como primera fase de dicho procedimiento –consistente en la presentación de un proyecto de ley o de decreto (o de acuerdo

---

<sup>7</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, página 709.

<sup>8</sup> Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, tesis P. L/2008, página 717.

legislativo)– es la que proviene de los sujetos legalmente autorizados para presentarlas.

En el Estado de Jalisco, estos son los diputados, el gobernador del Estado, el Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos del ramo de justicia, los Ayuntamientos, en lo que se relaciona con asuntos de la competencia municipal, y los ciudadanos en los términos de la ley respectiva.<sup>9</sup>

Así, una vez presentada la iniciativa,<sup>10</sup> se turna a las comisiones legislativas correspondientes para su análisis y estudio, las cuales (de ser admitida) deben emitir un dictamen por escrito a fin de poner a consideración de la asamblea la propuesta de ley o de decreto enderezada por alguno de los sujetos legitimados para ello.<sup>11</sup>

Para que adquieran validez los dictámenes sometidos a la consideración de la asamblea, éstos deben ser aprobados y firmados por más de la

---

<sup>9</sup> **Artículo 147.**

"1. La facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos, corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador del Estado;

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos del ramo de justicia;

"IV. A los Ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y

"V. A los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente cuando menos el 0.5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y formalidades que exija la ley de la materia. ..."

<sup>10</sup> **Artículo 154.**

"1. Las iniciativas deben presentarse mediante escrito firmado por quien o quienes las formulen, y deben contener:

"I. Exposición de motivos con los siguientes elementos:

"a) Explicación de la necesidad y fines perseguidos por la iniciativa; y

"b) Análisis de las repercusiones que en caso de llegar a aprobarse podría tener en los aspectos jurídico, económico, social o presupuestal.

"c) Motivar cada uno de los artículos que se adicionan, reforman o derogan;

"II. Artículos que debe contener la ley, el decreto o acuerdo legislativo correspondiente; y

"III. Disposiciones transitorias. ..."

<sup>11</sup> **Artículo 64.**

"1. Las comisiones legislativas son órganos internos del Congreso del Estado, que conformados por diputados, tienen por objeto el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas y comunicaciones presentadas a la asamblea, dentro del procedimiento legislativo que establece esta ley."

**Artículo 157.**

"1. Turnada la iniciativa a la comisión o comisiones que correspondan para su estudio y análisis, éstas deben rendir su dictamen, por escrito, a la asamblea.

"2. Cuando la naturaleza del asunto lo permita pueden conjuntarse dos o más iniciativas en un mismo dictamen.

"3. Cuando la resolución de una o varias iniciativas implique además una reforma a la Constitución Política del Estado, aquélla debe dictaminarse previamente y por separado."

mitad de los integrantes de la respectiva comisión legislativa; además deben contener lo siguiente: 1) una parte expositiva en la que se explique claro y preciso el asunto a tratar; 2) una parte considerativa, que contenga el conjunto de criterios, razonamientos, motivaciones y fundamentos que se vertieron para resolver en determinado sentido; y, 3) una parte resolutive, que constituya propiamente la propuesta que se pone a consideración de la asamblea.<sup>12</sup>

De no ser rechazados, modificados o regresados a comisiones,<sup>13</sup> los dictámenes relativos a proyectos de ley y de decreto deben recibir dos lecturas y entre ambas, debe mediar al menos una sesión; la discusión del proyecto se debe realizar en la sesión en que se efectúe la segunda lectura.<sup>14</sup>

Sobre este aspecto, cabe precisar que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, prevé que pueden ser dispensadas total o parcialmente las referidas lecturas, una vez agotado el trámite correspondiente.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> **Artículo 159.**

"1. Para la validez de los dictámenes presentados a la asamblea por las comisiones legislativas, estos deben ser aprobados y firmados por más de la mitad de sus integrantes.

"2. En el caso de comisiones integradas por número par de diputados, se consideran válidos cuando contengan las firmas de cuando menos la mitad de sus integrantes y una de ellas sea la del presidente de la comisión.

"3. Los dictámenes constan de las siguientes partes:

"I. Parte expositiva que es la explicación clara y precisa del asunto a que se refieren.

"II. Parte considerativa que es el conjunto de criterios, razonamientos, motivaciones y fundamentos que se vertieron para resolver en determinado sentido; y

"III. Parte resolutive que es la propuesta que se pone a consideración de la asamblea del proyecto de ley, decreto o acuerdo legislativo.

"4. No se toman en consideración los dictámenes que carezcan de los requisitos expresados en este artículo, de conformidad con el reglamento."

<sup>13</sup> **Artículo 160.**

"1. La asamblea aprueba, rechaza, modifica o regresa a comisiones los dictámenes.

"2. Si la asamblea decide que el dictamen regrese a la comisión, deben observarse los plazos de dictaminación que establece esta ley.

"3. En el caso de que se rechace un dictamen y no se solicite que regrese a comisión o que siendo solicitado no sea aprobado por la asamblea, se tiene por desechada la iniciativa."

<sup>14</sup> **Artículo 161.**

"1. Los dictámenes relativos a proyectos de ley y decreto deben recibir dos lecturas.

"2. Entre ambas lecturas debe mediar al menos una sesión.

"3. La discusión del proyecto se realiza en la sesión en que se efectúe la segunda lectura."

<sup>15</sup> **Artículo 164.**

"1. La dispensa de trámites consiste en la omisión total o parcial de las lecturas que establece el presente capítulo.

"2. En ningún caso puede ponerse a discusión un proyecto de ley o decreto, sin haberse satisfecho el requisito previsto en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado.

"3. La dispensa de trámites que prevé este artículo se aplica también a la lectura de actas, comunicaciones y demás documentos, que previene este ordenamiento; siempre y cuando se hayan hecho llegar con antelación a los diputados."



Además, prevé que no puede ser presentado a primera lectura, ningún proyecto de ley o de decreto sin que previamente se haya hecho entrega a los diputados mediante fotocopia o por cualquier medio electrónico o magnético que contenga el dictamen, con el acuse de recibo correspondiente.<sup>16</sup>

Para la etapa de discusión, con la debida oportunidad se debe dar aviso al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a los Ayuntamientos, a fin de que si lo estiman conveniente tomen parte de las discusiones en aquellos asuntos de su interés.<sup>17</sup>

En dicha etapa, el presidente de la asamblea pondrá a discusión los dictámenes, primero en lo general y después en lo particular, artículo por artículo.<sup>18</sup> Si existe discusión al respecto, formará una lista en la que inscriba

---

**"Artículo 165.**

"1. La dispensa de trámites puede ser solicitada mediante moción de cualquiera de los diputados.

"2. Presentada la moción, el presidente procede a abrir el debate correspondiente y una vez agotado éste, se procede a la votación.

"3. La moción es aprobada si así lo determina la mayoría absoluta del Congreso del Estado.

"4. Aprobada la moción, el dictamen se presenta a la asamblea y se procede a su discusión y a su votación."

<sup>16</sup> **"Artículo 162.**

"1. No puede ser presentado a primera lectura, ningún proyecto de ley o de decreto sin que previamente se haya hecho entrega a los diputados mediante fotocopias o por cualquier medio electrónico o magnético que contenga el dictamen, con el acuse de recibo correspondiente, de conformidad con el reglamento."

<sup>17</sup> **"Artículo 168.**

"...

"3. Con la oportunidad necesaria el Congreso del Estado da aviso al gobernador del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado y a los Ayuntamientos, de la discusión de leyes o decretos que les atañen a fin de que, si lo estiman conveniente, tomen parte en las discusiones, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política del Estado."

<sup>18</sup> **"Artículo 169.**

"1. El presidente pone a discusión los dictámenes, primero en lo general y después en lo particular, artículo por artículo. Si consta de un solo artículo, es puesto a discusión una sola vez."

**"Artículo 182.**

"1. En la discusión particular de un proyecto, artículo por artículo, los que intervengan en ella deben indicar los artículos que deseen debatir y sólo sobre esos artículos se efectúa el debate.

"2. Los artículos que no se debatan son declarados aprobados por la presidencia conforme lo establece esta ley.

"3. Agotada la discusión de los artículos debatidos se someten a votación por la asamblea para que sean declarados aprobados con o sin modificación, o rechazados definitivamente."

**"Artículo 183.**

"1. En la discusión en lo particular, pueden presentarse otro u otros artículos para sustituir totalmente al que está a discusión o bien para modificar, adicionar o suprimir algo del mismo.

"2. Cuando el presidente de la comisión dictaminadora acepte la modificación, la propuesta se considera parte del proyecto de la comisión o comisiones.

a quienes deseen hablar a favor o en contra del dictamen;<sup>19</sup> en esta etapa también pueden intervenir los oradores enviados por el gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia y los Ayuntamientos, así como los integrantes de la comisión dictaminadora y los diputados autores de la iniciativa.

Declarada agotada la discusión, se someterá a votación los dictámenes propuestos.<sup>20</sup>

Las resoluciones del Congreso del Estado se toman por mayoría simple o relativa; absoluta o calificada.<sup>21</sup>

Aprobada una resolución del Congreso del Estado, se pone a discusión por una sola vez, en lo general y en lo particular, la minuta de ley o de decreto que contiene el texto exacto de lo resuelto por la asamblea; así, una vez

---

"3. De no aceptarse la modificación, el presidente consulta a la asamblea si la admite o no a discusión. En el primero de los casos la somete a debate y posteriormente resuelve en torno a ella, en el segundo caso se tiene por desechada."

**"Artículo 184.**

"1. Cuando un dictamen se apruebe en lo general y no exista discusión en lo particular, se tiene por aprobado sin necesidad de someterlo nuevamente a votación, previa declaratoria de la presidencia."

<sup>19</sup> **"Artículo 170.**

"1. Si hay discusión, el presidente forma una lista en la que inscriba a quienes deseen hablar a favor o en contra del dictamen, concediendo alternativamente el uso de la palabra a los que se hayan inscrito, debiendo llamarlos por el orden de la lista y comenzando por el inscrito en contra.

"2. En el caso de que sólo existiera lista de oradores a favor, una vez deshogada (sic) ésta, se declara agotada la discusión."

<sup>20</sup> **"Artículo 181.**

"1. Una vez que hayan intervenido los oradores inscritos y los que se mencionan en el artículo anterior, y antes de declarar agotada la discusión de algún proyecto, tanto en lo general como en lo particular, el presidente debe consultar a la asamblea si se considera el dictamen o el artículo a debate suficientemente discutido. Si se obtiene respuesta afirmativa se somete a votación. En caso contrario, el presidente forma una nueva lista hasta que la asamblea declare agotada la discusión."

<sup>21</sup> **"Artículo 203.**

"1. Las resoluciones del Congreso del Estado se toman por mayoría simple o relativa; absoluta o calificada, de acuerdo a lo que establece esta ley.

"2. Se entiende por mayoría simple o relativa de votos la correspondiente a la mitad más uno de los diputados presentes.

"3. Se entiende por mayoría absoluta de votos la correspondiente a la mitad más uno del total de los diputados que integran el Congreso del Estado.

"4. Se entiende por mayoría calificada de votos la correspondiente a las dos terceras partes del total de los diputados que integran el Congreso del Estado.

"5. Cuando la ley no señale específicamente qué tipo de mayoría se requiere para aprobar una resolución, se entiende que la decisión se toma por mayoría simple o relativa.

"6. Para los casos de los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, se entiende que es cuando menos la cantidad señalada."

que es votada se remite al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.<sup>22</sup>

Las observaciones que en su caso haga el gobernador del Estado a un proyecto de ley o de decreto, aprobado por el Congreso, deberán turnarse a la comisión competente, la cual debe formular un nuevo dictamen en el que sólo tendrá que analizar las observaciones hechas por el titular del Poder Ejecutivo;<sup>23</sup> dicho dictamen seguirá las reglas del mismo procedimiento ordinario.<sup>24</sup>

Todo proyecto de ley o decreto al que se le hubieren hecho observaciones, debe ser sancionado y publicado si el Congreso del Estado vuelve a aprobarlo por los dos tercios del número total de sus miembros presentes.

<sup>22</sup> **Artículo 207.**

"1. Las minutas de ley y decreto son puestas a discusión, por una sola vez, en lo general y en lo particular. La votación de las minutas se hace en forma económica, de acuerdo a lo que establece esta ley."

**Artículo 209.**

"1. Toda minuta de ley y decreto se divide en libros, los libros en títulos, los títulos en capítulos, los capítulos en secciones, las secciones en artículos, los artículos en párrafos, los párrafos en fracciones y las fracciones en incisos.

"2. La división en libros, títulos y secciones se realiza cuando la extensión, naturaleza y complejidad de las disposiciones lo ameriten.

"3. La numeración de los libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones es progresiva, y respecto a los incisos, se usan las letras del alfabeto para su distinción.

"4. La numeración de los capítulos y fracciones se hace utilizando números romanos.

"5. La numeración de los artículos se hace utilizando números arábigos.

"6. Toda minuta de ley o de decreto se inicia con las siguientes palabras: 'El Congreso del Estado Decreta:.'; debe ser expedida en el Recinto del Congreso del Estado, llevar la fecha de aprobación y ser suscrita por el presidente y los secretarios. Es remitida al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación, mediante oficio que firmen los secretarios, con excepción de lo establecido por el último párrafo del artículo 33 de la Constitución Política del Estado."

<sup>23</sup> **Artículo 213.**

"1. Las observaciones que haga el gobernador del Estado a un proyecto de ley o decreto, aprobado por el Congreso del Estado, se turnan a las comisiones competentes, de acuerdo a lo que señala la presente ley.

"2. Las comisiones respectivas formulan un nuevo dictamen en el que invariablemente se analizan las observaciones hechas por el gobernador del Estado.

**Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco**

**Artículo 26.**

"1. ...

"2. Dicho dictamen sólo podrá versar sobre las observaciones formuladas por el Ejecutivo del Estado."

<sup>24</sup> **Artículo 214.**

"1. El dictamen que presenten las comisiones, sigue el mismo procedimiento ordinario que señala esta ley."

Cuando el Congreso del Estado acepte en su totalidad las observaciones realizadas por el Ejecutivo, la aprobación debe realizarse por mayoría simple.<sup>25</sup>

Si el Ejecutivo no devuelve el proyecto de ley dentro del término legal, se entenderá aprobado.<sup>26</sup> Si no tuvo observaciones o si éstas fueron superadas, promulgará la ley y ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Ahora bien, de las constancias de autos se advierte que en el caso concreto, el procedimiento legislativo que culminó con la expedición del Código Urbano del Estado de Jalisco, se desarrolló conforme a lo siguiente:

1. Se presentaron diversas iniciativas de ley, con el objeto de reformar el Código Urbano, entre otros ordenamientos, las cuales se turnaron a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, y de Desarrollo Urbano, para el efecto de que elaboraran el dictamen correspondiente.

2. Las citadas comisiones, emitieron dictamen de Decreto Número D. 25655/LX/15, que aprueba con modificaciones las iniciativas de decreto que reforman diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

<sup>25</sup> **Artículo 215.**

"1. De conformidad con la Constitución Política del Estado de Jalisco, todo proyecto de ley o decreto al que se le hubieren hecho observaciones, debe ser sancionado y publicado si el Congreso del Estado vuelve a aprobarlo por los dos tercios del número total de sus miembros presentes.

"2. Cuando el Congreso del Estado acepte en su totalidad las observaciones realizadas por el Ejecutivo, la aprobación debe realizarse por mayoría simple."

<sup>26</sup> **Constitución Política del Estado de Jalisco**

"**Artículo 33.** Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto de ley aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y remitirlas dentro de los ocho días siguientes a aquel en que se le haga saber, para que tomadas en consideración, se examine de nuevo el negocio.

"En casos urgentes, a juicio del Congreso, el término de que se trata será de tres días, y así se anunciará al Ejecutivo.

"Se considerará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Poder Legislativo dentro de los mencionados términos.

"El proyecto de ley al que se hubieren hecho observaciones, será sancionado y publicado si el Congreso vuelve a aprobarlo por los dos tercios del número total de sus miembros presentes.

"Todo proyecto de ley o decreto al que no hubiese hecho observaciones el Ejecutivo dentro del término que establece este artículo, debe ser publicado en un plazo de veinte días, como máximo, contados a partir de la fecha en que lo haya recibido.

"Los proyectos de ley o decreto objetados por el gobernador del Estado y que ratifique el Congreso del Estado, deberán ser publicados en un término que no exceda de ocho días, contados a partir de la fecha en que los haya recibido nuevamente."

Del dictamen destaca que:

- El once de noviembre de dos mil catorce, la Comisión de Desarrollo Urbano presentó ante el Congreso, una iniciativa de acuerdo legislativo que resuelve la acumulación de iniciativas, la cual fue turnada a la Junta de Coordinación Política y aprobada por el Pleno el diecisiete de noviembre del mismo año.

- Se aprobó la creación de un taller organizado por la citada comisión para complementar el trabajo realizado, con la participación de especialistas, altamente capacitados en temas de ciudad y conocedores de la planeación urbana, y convocar expertos naturales reflejados en las organizaciones sociales y vecinales.

- Del veinte de enero al veinte de febrero de dos mil quince, la Comisión de Desarrollo Urbano, conjuntamente con el Consejo Estatal de Desarrollo, realizaron el taller de dictaminación "Hacia una reforma integral del Código Urbano para el Estado de Jalisco".

- El dictamen da cuenta además de que en el transcurso se presentaron otras iniciativas de ley, de diputados e incluso, una del Ayuntamiento de Guadalajara, con el mismo objeto de reformar el Código Urbano, entre otros ordenamientos legales. Sumando en total 9 iniciativas de ley, objeto del dictamen. Así como que, con motivo del mencionado taller, se recibieron 65 propuestas de reforma.

Asimismo, del Diario de los Debates correspondiente al día veintinueve de octubre de dos mil quince, consta lo siguiente:

"Sesiones ordinarias, solemnes y extraordinarias correspondientes al tercer año de ejercicio constitucional de la LX Legislatura del honorable Congreso del Estado.

"Primera sesión extraordinaria del 29 de octubre de 2015. ... El C. Presidente. Para dar inicio a esta sesión, y de conformidad con lo establecido en el artículo 37, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se pide a la diputada secretaria Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez informe el número de diputados presentes y lo valide con su firma en el documento que lo haga constar. La C. Secretaria Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez: Tal como lo indica, diputado presidente. Informo a usted que han registrado 34 diputados y diputadas asistencia ... 35, con la diputada Gabriela Andalon Becerra. Es cuanto, diputado presidente. El C. Presidente: Se ordena el cierre de registro electrónico

de asistencia. Dado que hay quorum para sesionar, se declara su existencia legal y el inicio de esta sesión extraordinaria, siendo las 17:11 horas del 29 de octubre de 2015, instalados en el recinto de este Poder Legislativo.

"El C. Presidente. A continuación se solicita a la diputada secretaria Graciela Andalón Becerra dé lectura al orden del día propuesto por esta presidencia para la sesión de hoy. La C. Secretaria Gabriela Andalón Becerra: (Da lectura al orden del día señalado en el sumario. Se anexa documento al final de este diario, con el número 1) ... El C. Presidente: Está a consideración de la asamblea el orden del día propuesto, por lo que en votación económica se pregunta si se aprueba ... aprobado. ...

"Dictámenes de decreto de primera lectura el C. Presidente: Para continuar con el siguiente punto del día, y de conformidad con lo facultado por los artículos 164 y 165 de nuestra ley orgánica, esta presidencia pone a su consideración la dispensa de lectura de los dictámenes de primera lectura marcados con los números del 6.1 al 6.22, en virtud de que obran en poder de cada uno de ustedes las copias respectivas, por lo que en votación económica se pregunta si es de aprobarse la dispensa en referencia ... Aprobada. Por consiguiente se ordena al secretario general que se integre en el contenido del acta de esta sesión la síntesis de la lectura que ha sido dispensada. (Se anexa documento al final de este diario, con el número 15. Conforme a lo acordado no fueron leídas las síntesis de los dictámenes de decreto de primera lectura agendados, las cuales se refieren a continuación). ... 6.9 Dictamen de decreto que reforma el Código Urbano para el estado de Jalisco. ... El C. Presidente: Ha llegado a esta presidencia la solicitud de dispensa de trámite y estrechamiento de términos para los dictámenes marcados con los números 6.2, 6.6, 6.9, 6.21 y 6.22, a fin de que sea dispensada la sesión intermedia entre la primera lectura y la segunda lectura y puedan ser discutidos y votados en esta misma sesión, por lo que en votación económica se pregunta si es de aprobarse la dispensa en referencia ... Aprobada. Se tiene por satisfecha la primera lectura de los anteriores dictámenes de decreto y se fija su segunda lectura y discusión en los términos y plazos establecidos por los artículos 161 y 162 de nuestra ley orgánica, a excepción de los marcados con los números 6.2, 6.6, 6.9, 6.21 y 6.22 – para esta misma sesión–.

"Dictámenes de decreto de segunda lectura y discusión. El C. Presidente. Para continuar con el siguiente punto del orden del día, y de conformidad con lo facultado por los artículos 164 y 165 de nuestra ley orgánica, esta presidencia pone a su consideración la dispensa de lectura de los dictámenes de decreto marcados con los números del 7.1 al 7.12, en virtud de que obran en poder de cada uno de ustedes las copias respectivas, por lo que en votación

económica se pregunta si es de aprobarse la dispensa en referencia ... Aprobada. Se ordena al secretario general que se integre en el contenido del acta de esta sesión la síntesis de la lectura que ha sido dispensada. (Se anexa documento final de este diario, con el número 16. Conforme a lo acordado no fueron leídas las síntesis de los dictámenes de decreto de segunda lectura y discusión agendados, las cuales se refieren a continuación). ...

"7.9 dictamen de decreto que reforma el Código Urbano para el Estado de Jalisco. 7.10 dictamen de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Urbano y del Código Penal, ambos ordenamientos para el estado de Jalisco. ... El C. Presidente: ... Ha llegado a esta presidencia una propuesta de fusión de los dictámenes de decreto marcados con los números 7.9 y 7.10, por lo que solicito a la secretaría a cargo de la diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez dé lectura a la propuesta final en referencia e informe los nombres de los diputados proponentes. La C. Secretaria Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez: 'Propuesta de fusión de los dictámenes de segunda lectura marcados con los números 7.9 y 7.10 de la sesión extraordinaria del Congreso del Estado del 29 de octubre de 2015, relativos a una reforma a varias disposiciones del Código Urbano, prevaleciendo íntegro el dictamen marcado con el número 7.10 emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.'. Firma: diputado José Trinidad Padilla López. Es cuanto, diputado presidente. EL C. Presidente: Ya que la propuesta de modificación proviene de los propios diputados proponentes de los dictámenes en fusión, se tienen por integrados en uno solo.

"Conforme al artículo 36, fracciones V y VI, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, están a discusión en lo general, por contener dos o más artículos, los dictámenes de decreto fusionados y que fueron marcados con los números 7.9 y 7.10. Para tal efecto, se abre el registro de oradores... En uso de la voz el diputado ... ¿En qué sentido, diputado? A favor. En uso de la voz, el diputado José Trinidad Padilla López. ... EL C. Presidente. No habiendo más oradores registrados, se abre el sistema electrónico de votación hasta por un minuto para que los diputados emitan su voto en lo general, y se le solicita a la Secretaria a cargo la diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez informe el resultado de la votación y lo valide con su firma, una vez impreso el documento que lo haga constar. (Se realiza lo indicado)

"La C. Secretaria Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez: Tal como indica, diputado presidente, informo a usted el resultado de la votación: se han emitido 34 votos a favor –incluido el voto del diputado Esteban García Álvarez– cero abstenciones, cero en contra, de un total de 34 votos emitidos, de los dictámenes de decreto de segunda lectura con modificaciones ... Es cuanto,

diputado presidente. El C. Presidente. Aprobados en lo general los dictámenes de decreto en fusión, marcados con los números 7.9 y 7.10, por 34 votos, los que constituyen la mayoría legal requerida para su aprobación. Está a discusión en lo particular, artículo por artículo, los dictámenes de decreto en fusión marcados con los números 7.9 y 7.10. Para tal efecto, se abre el registro de oradores ...

"Ha llegado a esta presidencia la reserva de los artículos 177 y 286 por parte del diputado José Luis Munguía. Antes de proceder a la discusión en lo particular de los artículos reservados y de conformidad con lo establecido en el artículo 184 de nuestra ley orgánica, esta presidencia declara aprobados el resto de los artículos que no fueron reservados. Solicito a la secretaria a cargo la diputada Gabriela Andalón Becerra lea la modificación propuesta del artículo reservado 177. La C. Secretaria Gabriela Andalón Becerra: Como lo indica, diputado presidente. 'Modificaciones a los dictámenes de decreto marcados con los números 7.9 y 7.10, dictámenes en fusión, de segunda lectura, de la sesión extraordinaria del día 29 de octubre de 2015. Se adiciona un segundo párrafo en el artículo 177, para quedar como sigue: / Los Municipios no podrán enajenar las áreas de cesión para destino. ' Es la propuesta del diputado José Luis Munguía Cardona. Es cuanto, diputado presidente. El C. Presidente: Le pregunto al diputado José Luis Munguía si acepta la modificación al artículo 177, porque son dictámenes de decreto fusionados 7.9 y 7.10 ... El C. Diputado José Luis Munguía Cardona: Se acepta. El C. Presidente: Dado que es un dictamen fusionado por parte de dos comisiones se les tiene que preguntar a los dos presidentes de cada una de las comisiones. Le pregunto al presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano, diputado José Trinidad Padilla López, si acepta la propuesta hecha por el diputado José Luis Munguía ... El C. Diputado José Trinidad Padilla López: No, no se acepta. No se acepta, señor presidente. El C. Presidente: Dado que no se acepta, se le pregunta a la asamblea si es de aceptarse abrir a discusión la propuesta de modificación ... En votación económica se pregunta si desean que se abra ... Los que estén a favor de que se abra, favor de levantar la mano ... Los que estén en contra de que se abra a discusión, favor de manifestarlo levantando su mano ... Se tiene por rechazada la propuesta de modificación del artículo 177, que estaba en reserva. En consecuencia, se abre el sistema electrónico de votación hasta por un minuto para votar, en su texto original, el artículo 177 de los dictámenes de decreto en fusión 7.9 y 7.10. Para tal efecto, se le instruye a la diputada secretaria Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, informe el resultado de la votación y lo valide con su firma, una vez impreso el documento que lo haga constar.

"Cabe señalar que se está votando el dictamen de decreto de segunda lectura fusionado del 7.9 y 7.10, en su artículo 177, en su texto original (Se rea-



liza lo indicado). El C. Presidente: diputada Bertha Yolanda Rodríguez, solicito el sentido de su voto ... La C. Secretaria Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez. Tal como indica, diputado presidente. Le informo que se han registrado 33 votos a favor, cero abstenciones, cero en contra, de un total de 33 votos emitidos. Es cuando, diputado presidente. El C. Presidente: Aprobado en lo particular el artículo 177, de los dictámenes de decreto en fusión marcados con los números 7.9 y 7.10, en su texto original, por 33 votos, los que constituyen la mayoría legal requerida para su aprobación. De conformidad con lo establecido en el artículo 183, numeral 3, de nuestra ley orgánica, se le pregunta a la asamblea si es de aprobarse abrir a discusión la propuesta de modificación del artículo del artículo 286 ... Para antes, le solicito a la diputada secretaria Gabriela Andalón Becerra dé lectura a la propuesta de modificación. La C. Secretaria Gabriela Andalón Becerra: Como lo indica, diputado presidente: 'Modificación del dictamen de decreto fusionado, marcado con los números 7.9 y 7.10, de segunda lectura, de la sesión extraordinaria del día 29 de octubre de 2015 / Propuesta de modificación al artículo 286 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, para decir: Artículo 286. .../... Cuando se trate de proyectos de edificación de establecimiento de venta, almacenamiento y autoconsumo de gasolinas y diésel, se requerirá que previamente se obtenga el dictamen favorable de la Unidad de Protección Civil que certifique el cumplimiento de los requisitos aplicables al caso concreto y acredite que la edificación nueva se encuentre a una distancia mínima de 1500 metros de otra edificación del mismo tipo ya establecida o en desarrollo.'. Propuesta por el diputado José Luis Munguía Cardona. Es cuanto, diputado presidente. El C. Presidente: Se le pregunta al diputado José Luis Munguía Cardona, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, dado que es una propuesta de fusión del 7.9 y 7.10, si acepta las modificaciones a que se hace referencia. En el mismo sentido, se le pregunta al diputado José Trinidad Padilla López, como presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano, si acepta la propuesta de modificación del artículo 286 ... propuesta por el diputado José Luis Munguía. El C. Diputado José Trinidad Padilla López: No se acepta, señor presidente. El C. Presidente: En consecuencia, se le pregunta a la asamblea si se abre a discusión la propuesta de modificación en referencia ... Los que estén a favor, favor de manifestarlo levantando su mano ... Los que estén en contra, favor de manifestarlo levantando su mano ... Queda rechazada la propuesta de modificación del artículo 286. En consecuencia se abre el sistema electrónico de votación hasta por un minuto para que los diputados emitan su voto con respecto al texto original del artículo 286, y se le solicita a la secretaría a cargo de la diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez informe el resultado de la votación y lo valide con su firma, una vez impreso el documento que lo haga constar. (Se realiza

lo indicado). La C. Secretaria Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez. Tal como lo indica, diputado presidente. Se han emitido 33 votos a favor, cero abstenciones, cero en contra, de un total de 33 votos, de los dictámenes de decreto de segunda lectura fusionados, con modificaciones. Es cuanto, diputado presidente. El C. Presidente: Aprobado en lo particular el artículo 286, en su texto original, de los dictámenes de decreto en fusión marcados con los números 7.9 y 7.10, por 34 votos, los que constituyen la mayoría legal requerida para su aprobación. ...

"Minutas de decreto. El C. Presidente: Para desahogar el siguiente punto del orden del día, se solicita a la diputada secretaria Gabriela Andalón Becerra dé lectura a las síntesis de las minutas. La C. Secretaria Gabriela Andalón Becerra: Como lo indica, diputado presidente. Minutas de decreto correspondientes a la sesión del día jueves 29 de octubre de 2015: 8.1 Minuta de Decreto Número 25654 que expide la Ley Estatal para Promover la Igualdad, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Jalisco (Infolej, 6348). 8.2. Minuta de decreto número 25655, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Urbano y del Código Penal, ambos ordenamientos para el estado de Jalisco (Infolej, 7768, 7954, 8011, 8141, 8357, 8472, 8630, 8932, 8967). ... Es cuanto, diputado presidente (Se anexa documento final de este diario, con el número 17). El C. Presidente: Están a discusión en lo general y en lo particular las minutas de decreto números 25654 a 25657; en votación nominal se pregunta si son de aprobarse las minutas de referencia, por lo que se ordena se abra el sistema electrónico de votación hasta por un minuto para que los diputados emitan su voto, y a la Secretaría a cargo de la diputada Bertha Yolanda de Rodríguez Ramírez informe el resultado y lo valide con su firma, una vez impreso el documento que lo acredite. (Se realiza lo indicado). La C. Secretaria Bertha Yolanda de Rodríguez Ramírez: Le informo, diputado presidente, el resultado de la votación: 32 votos a favor, cero abstenciones, cero en contra, de un total de 32 votos emitidos, de las minutas de decreto números 25654 a 25657 ... Hay un voto más: 33 –acaban de modificar la votación–. Es cuanto, diputado presidente. El C. Presidente: Aprobadas las minutas de decreto antes señaladas, por 33 votos, los que constituyen la mayoría legal requerida para su aprobación. ..."

- El acta de la sesión de veintinueve de octubre de dos mil quince, refleja lo referido en el Diario de Debates.

Consecuentemente, no asiste razón a los accionantes, pues si bien se dispensó la lectura y se estrecharon los términos, ello tiene fundamento en

los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad,<sup>27</sup> y tal situación fue sometida a votación de la asamblea, habiendo sido aprobado en forma económica.

Asimismo, todos los diputados tuvieron oportunidad de participar en el debate parlamentario y del acta de sesión extraordinaria correspondiente se tiene que ninguno hizo uso de la voz para pronunciarse en contra de la dispensa de trámites y estrechamiento de términos, ni posteriormente hubo pronunciamiento en contra del dictamen del decreto legislativo que reforma y adiciona el Código Urbano para el Estado de Jalisco y, aun cuando, se reservaron unos artículos en lo particular, ello tampoco generó mayores voces en contra, incluso el decreto en cuestión fue aprobado por treinta y tres votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

De lo anterior se advierte claramente que los diputados estuvieron de acuerdo con la solicitud de dispensa de trámites y estrechamiento de términos, ya que ninguno manifestó oposición a ello, habiendo tenido la oportunidad para manifestar su opinión al respecto.

Así pues, en el caso, no se advierte que lo sucedido tenga un potencial invalidante del procedimiento de reforma del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Sin que el hecho de que no se hubiera "justificado la urgencia" tal dispensa conlleve la invalidez de la reforma, como alegan los accionantes, dado que la solicitud correspondiente fue sometida a la votación de la asamblea, habiéndola aprobado en forma económica sin ningún posicionamiento en contra de los diputados presentes, inclusive el decreto fue aprobado en lo

---

<sup>27</sup> "Artículo 164.

"1. La dispensa de trámites consiste en la omisión total o parcial de las lecturas que establece el presente capítulo.

"2. En ningún caso puede ponerse a discusión un proyecto de ley o decreto, sin haberse satisfecho el requisito previsto en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado.

"3. La dispensa de trámites que prevé este artículo se aplica también a la lectura de actas, comunicaciones y demás documentos, que previene este ordenamiento; siempre y cuando se hayan hecho llegar con antelación a los diputados."

"Artículo 165.

"1. La dispensa de trámites puede ser solicitada mediante moción de cualquiera de los diputados.

"2. Presentada la moción, el presidente procede a abrir el debate correspondiente y una vez agotado éste, se procede a la votación.

"3. La moción es aprobada si así lo determina la mayoría absoluta del Congreso del Estado.

"4. Aprobada la moción, el dictamen se presenta a la asamblea y se procede a su discusión y a su votación."

general –sin ningún orador en contra– y, en lo particular, sin mayores incidencias, aun cuando hubo reserva de ciertos numerales, éstas fueron sometidas ante el Pleno y en su momento, rechazadas.

Por tanto, se concluye que, en el caso, se permitió la participación de todas las fuerzas parlamentarias en el Congreso, sin que alguna se manifestara en contra.

En similar sentido se resolvió la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión pública de tres de septiembre de dos mil quince.

En otro aspecto, en el primer concepto de invalidez, los accionantes cuestionan que el decreto de reformas impugnado debe invalidarse, dado que no fue refrendado por los secretarios del ramo, por lo que, a su parecer se viola el artículo 46 de la Constitución Política del Estado.

El argumento planteado es infundado atendiendo a lo siguiente:

La Constitución Política del Estado de Jalisco dispone en relación con el proceso legislativo, lo siguiente:

"Artículo 31. Los proyectos de ley aprobados se remitirán al Ejecutivo, firmados por el presidente y los secretarios del Congreso, o por los diputados que los suplan en sus funciones de conformidad a su ley orgánica."

"Artículo 32. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo.

"Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el siguiente al en que se publique."

"Artículo 33. Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto de ley aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y remitirlas dentro de los ocho días siguientes a aquel en que se le haga saber, para que tomadas en consideración, se examine de nuevo el negocio.

"En casos urgentes, a juicio del Congreso, el término de que se trata será de tres días, y así se anunciará al Ejecutivo.

"Se considerará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Poder Legislativo dentro de los mencionados términos.

"El proyecto de ley al que se hubieren hecho observaciones, será sancionado y publicado si el Congreso vuelve a aprobarlo por los dos tercios del número total de sus miembros presentes.

"Todo proyecto de ley o decreto al que no hubiese hecho observaciones el Ejecutivo dentro del término que establece este artículo, debe ser publicado en un plazo de veinte días, como máximo, contados a partir de la fecha en que lo haya recibido.

"Los proyectos de ley o decreto objetados por el gobernador del Estado y que ratifique el Congreso del Estado, deberán ser publicados en un término que no exceda de ocho días, contados a partir de la fecha en que los haya recibido nuevamente.

"La facultad de objetar proyectos de ley o decreto no comprenderá lo siguiente:

"I. La aprobación, modificación, derogación o abrogación de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y los reglamentos internos que se deriven;

"II. La revisión y fiscalización de las cuentas públicas de las autoridades del Estado y de los Municipios;

"III. Las resoluciones que dicte el Congreso como jurado;

"IV. Los decretos que con motivo de un proceso de referéndum declaren derogada una ley o disposición;

"V. Los nombramientos que en ejercicio de sus facultades realice el Congreso del Estado; y,

"VI. El voto que tenga que emitir en su calidad de Constituyente Permanente federal, en los términos que determina para tal efecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las leyes y decretos a que se refieren las fracciones anteriores, para efectos de la publicación por parte del Poder Ejecutivo, deberán ser enviadas al Periódico Oficial del Estado, debiendo publicarse dentro del plazo que establece el quinto párrafo del presente artículo."

Por otro lado, el artículo 46 de la propia Constitución del Estado de Jalisco establece que para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo

habrá un servidor público que se denominará secretario general de Gobierno y en su segundo párrafo que todas las disposiciones que el gobernador del Estado emita en uso de sus facultades, deberán estar firmadas por el secretario de despacho a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas.

El tenor de dicho numeral, es el siguiente:

"Artículo 46. Para el despacho de los negocios del Poder Ejecutivo habrá un servidor público que se denominará secretario general de Gobierno y varios que se denominarán secretarios del despacho del ramo que se les encomiende.

"Todas las disposiciones que el gobernador del Estado emita en uso de sus facultades, deberán estar firmadas por el secretario de despacho a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas."

Del texto preinserto se aprecia –como se anticipó–, que en el precepto señalado no se establece que las leyes deban ser refrendadas por el secretario del despacho del ramo que se les encomiende ni hace referencia a los actos del Congreso, sino únicamente prevé que las disposiciones que emita el gobernador del Estado, deberán ser firmadas por el secretario del despacho a que el asunto corresponda y que sin este requisito no serán obedecidas.

El artículo 50, fracción I, de la propia Ley Fundamental dispone, por otro lado, que el gobernador del Estado tiene dentro de sus facultades la de promulgar, ejecutar, hacer que se ejecuten las leyes y hacer observaciones a éstas, en los siguientes términos:

"Artículo 50. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:

"I. Promulgar, ejecutar, hacer que se ejecuten las leyes y ejercer en su caso, la facultad de hacer observaciones a las mismas en los términos y plazos que establece esta Constitución."

Del contenido de las disposiciones constitucionales a la que se ha hecho referencia se sigue que no puede sostenerse que la promulgación y publicación que competen al gobernador, sean actos que deban realizarse respecto de las leyes emitidas por la Legislatura Estatal, pues ello se establece en relación con aquellos emanados del gobernador, entre los que se encuentra la promulgación o sanción de la ley y, su posterior publicación.

Esta conclusión se apoya en las siguientes razones:

La Constitución del Estado en su artículo 46, antes transcrito, señala claramente que los actos que son sujetos de refrendo por el secretario de despacho a que el asunto corresponda, son "*todas las disposiciones que el gobernador del Estado emita en uso de sus facultades*", por lo que sin ese requisito no serán obedecidas. Resulta palmario, por tanto, que el refrendo es obligatorio respecto de los actos del titular del Poder Ejecutivo y no sobre los de competencia del Congreso, como son las leyes o decretos legislativos. Consecuentemente, lo que se debe refrendar es el acto del gobernador por el cual hace pública una ley emanada del Poder Legislativo.

En efecto, conforme con las disposiciones constitucionales vigentes en el Estado de Jalisco, antes transcritas, los proyectos de ley aprobados por el Congreso se remiten al Ejecutivo (artículo 31), y adquieren el carácter de ley cuando aprobadas por el órgano legislativo, han sido promulgadas por el gobernador (artículo 32).

En dicho sistema constitucional estatal, la promulgación tiene el carácter de sanción (artículo 33), vocablo que en el caso concreto encuadra en la acepción siguiente: "*3. Acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto*".<sup>28</sup>

En este sentido, en el sistema constitucional en análisis se observa que una vez aprobadas las leyes por el órgano legislativo, serán enviadas al Ejecutivo para que éste, en ejercicio de sus atribuciones, determine si lo juzga conveniente, hacer observaciones y, en ese supuesto, negar la sanción a ley —en cuyo caso—, deberá reenviarla al Congreso dentro de los ocho días siguientes (salvo casos urgentes en los que el plazo será de tres días) a aquel en que se le haga saber, para que el órgano legislativo examine de nuevo el negocio.

En caso de no formular observaciones dentro de ese plazo perentorio se entenderá que, implícitamente, el gobernador ha sancionado la ley que le fue enviada por el Congreso y, en ese supuesto deberá ser publicado en el lapso de veinte días como máximo, contados a partir de la fecha en que la haya recibido. También puede suceder que, sin necesidad de esperar a que transcurra ese término, el Ejecutivo proceda a otorgar su sanción y ordenar su publicación en el medio oficial correspondiente.

---

<sup>28</sup> *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. www.rae.es/ (sic)*

Atendiendo a este marco constitucional, se procede al análisis de lo dispuesto en los artículos 11 y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, que prevén:

"Artículo 11. Las secretarías tienen las siguientes atribuciones generales:

"...

"III. Refrendar los reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, que emita el gobernador del Estado en ejercicio de sus facultades constitucionales, con la firma de su titular. En el caso de la Secretaría General de Gobierno, deberá refrendar todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador promulgue o expida para que sean obligatorias, sin este requisito no surtirán efecto legal; ..."

"Artículo 13. La Secretaría General de Gobierno tiene las siguientes atribuciones:

"...

"IV. Refrendar las leyes y decretos del Congreso del Estado, así como los ..."

Como se advierte del contenido de dichos preceptos legales en ellos se establece por una parte, que las secretarías tienen dentro de sus atribuciones refrendar reglamentos, decretos y acuerdos emitidos por el gobernador del Estado y por otra, que la Secretaría General de Gobierno tiene obligación *de refrendar todas las leyes*, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador promulgue o expida para que sean obligatorias, requisito sin el cual *no surtirán efecto legal*.

Para fijar el alcance de estas normas es necesario acudir a una interpretación sistemática y conforme que permita dar congruencia al sistema de creación de leyes que impera en el Estado de Jalisco.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Es ilustrativa en este sentido la tesis de Pleno, registro digital: 175912.

"INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.—En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como



En este tenor, la atribución que se confiere al secretario general de Gobierno debe ser entendida como la de refrendo respecto del decreto del gobernador por el que promulga la ley y ordena su publicación porque en términos de la legislación del Estado de Jalisco, es ésta la materia del decreto promulgatorio (acto que corresponde al Ejecutivo una vez que ha sancionado la ley aprobada por el Congreso).

Lo anterior, en virtud de que no puede sostenerse que las leyes emitidas por la Legislatura Estatal, para ser obligatorias, deban estar refrendadas por el secretario del despacho que corresponda al ramo, pues esta última obligación sólo está referida a las disposiciones que emita el gobernador del Estado, y no a los actos del Congreso.

Esto es, las órdenes que dicte el gobernador del Estado de Jalisco para la promulgación de las leyes y decretos que expida la Legislatura Estatal, requieren para su obligatoriedad de la firma del gobernador del Estado y del refrendo del secretario general de Gobierno: ello, porque de la lectura integral de los decretos impugnados se aprecia que constan de dos partes fundamentales: la primera, que se limita a establecer por parte del gobernador del Estado de Jalisco, que el Congreso de la entidad le dirigió una ley respecto de la cual ha emitido su sanción en forma implícita o expresa y, la segunda parte, a ordenar su publicación.

Esta precisión pone de manifiesto que la materia de estos decretos promulgatorios está constituida en rigor por la orden del titular del Poder Ejecutivo para que se publique o dé a conocer los decretos que le dirigió el Congreso de la entidad; de ahí que conforme a las disposiciones de la Constitución Local y leyes mencionadas, para su obligatoriedad se requiere, además de la firma del gobernador del Estado, la del secretario general de Gobierno.

En mérito de lo anterior, es infundado el concepto de invalidez en análisis.<sup>30</sup>

---

principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Sobre esta temática, la Segunda Sala ha emitido la jurisprudencia 2a./J. 11/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

En el tercer concepto de invalidez, se plantea que el procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto Número 25655/LX/15 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), al no distinguir cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal.

El anterior planteamiento se formula haciendo referencia específica a los artículos 10, fracción LIV, 47, 121 y 212 (con excepción de los artículos 47 y 212, respecto de los cuales se sobreseyó conforme lo establecido en el considerando cuarto) del Código Urbano. Los promoventes aducen que, en principio, estos artículos de la reforma combatida, no cumplen el mandato constitucional de la emisión de bases generales ya que se regula un aspecto de la vida municipal de forma homogénea; sin determinar, primero, si se está o no en presencia de una base general y, segundo, dada la naturaleza jurídica de lo normado, invade la competencia municipal al determinar una regla fija para todos los Municipios del Estado de Jalisco, en un aspecto que requiere por su finalidad, ser ponderado a la luz de las necesidades de cada Municipio.

Ahora bien, del análisis del presente concepto de invalidez se advierte que los promoventes esgrimen vicios al procedimiento legislativo, precisamente por estimar que respecto de los artículos mencionados no distinguen cuáles normas le son imperativas a los Municipios por constituir bases generales (cuya reglamentación es competencia de la Legislatura Estatal), y cuáles serán materia de reglamento municipal.

---

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO. Si bien conforme a lo previsto en los artículos 50 y 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el gobernador del Estado tiene dentro de sus facultades las de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y hacer observaciones a éstas, y para su validez es requisito indispensable estar firmadas por el secretario de despacho a que el asunto corresponda, lo cierto es que el referido artículo 46 no puede servir como fundamento para la determinación tocante a que todas las leyes emitidas por la Legislatura de dicha entidad federativa, deben estar refrendadas no sólo por el secretario general de Gobierno, sino también por el secretario del despacho del ramo correspondiente, pues el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establece de manera expresa que corresponde únicamente al primero de los mencionados. En este sentido, resulta indudable que no puede sostenerse que las leyes emitidas por la Legislatura Estatal, para ser obligatorias, deban indefectiblemente estar refrendadas por el secretario del despacho que corresponda al ramo, pues esta última obligación sólo está referida a las disposiciones que emita el gobernador del Estado, y no a los actos del Congreso."

Para atender dichos planteamientos, se estima pertinente precisar que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 14/2001,<sup>31</sup> entre otros aspectos, determinó que a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se fortaleció y consolidó el ámbito municipal, reconociéndose a los Ayuntamientos el carácter de órganos de gobierno, ampliándose su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos, pues les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden, con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal.

El propósito del órgano reformador, en otras palabras, es que el ámbito municipal y el ámbito estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la entidad federativa. Por ello, conforme al artículo 115, la ley estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pueden regular ya en lo particular las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.

---

<sup>31</sup> Fallada por el Tribunal Pleno el 7 de julio de 2005. Este criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia, cuyo rubro y texto, son los siguientes tesis P./J. 127/2005 "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.—El artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables. De ahí que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado Mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las Legislaturas de los Estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal."

Conforme a lo previsto en el inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, las Legislaturas Estatales cuentan con dos atribuciones: la primera, que les permite dictar las bases generales sobre el gobierno municipal y sus atribuciones, esto es, la ley general en materia municipal, y la segunda, conforme a la cual expiden las disposiciones de detalle sobre las materias municipales, aplicables sólo en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la aclaración de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la ley.

Atendiendo a su ámbito de validez, las leyes estatales se clasifican de la siguiente manera:

- Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la Legislatura Estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación; y, 3) que reproducen literal o casi literalmente el Texto Constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

- Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que emite la Legislatura Estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de aquélla.

- Leyes en materia municipal, que son aquellas cuyas denominación y fuente provienen específicamente de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, la que limita su objeto y contenido.

En relación con dichas normas, cabe precisar que los supuestos contemplados en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, las bases generales de la administración pública municipal, entre otros aspectos generales, sustancialmente comprenden la regulación de lo siguiente:

- Las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables

para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública;

- Las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas;

- Las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos;

- Las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad;

- Las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los Municipios;

- Las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal;

- El periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; y,

- La rendición de informes por parte del Cabildo;

- La regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras.

Por otro lado, las normas reglamentarias que los Ayuntamientos pueden expedir son de dos tipos:

a) El reglamento tradicional de detalle de disposiciones, cuya extensión normativa y capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y,

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, que tienen mayor extensión normativa pues los Municipios, respetando las bases generales que expida la Legislatura, pueden regular

con autonomía aspectos específicos de la vida interna municipal, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias exclusivas, como en relación con sus gobernados, atendiendo a sus propias características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, ya que los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos –lo que se logra a través de la emisión de las bases generales–, pero tienen el derecho de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos.

Así, no resulta jurídicamente factible que los Municipios, vía facultad reglamentaria, modifiquen o alteren el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas de cada Municipio, pues de otro modo se desnaturalizaría su cometido y alcances; además de que en ese aspecto, el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a quien le ha sido encomendada esa tarea de congruencia y uniformidad.

A la luz de estas consideraciones, particularmente, atendiendo a la interpretación realizada por el Tribunal Pleno en el precedente invocado, en el sentido de que las Legislaturas Estatales se encuentran facultadas para emitir leyes estatales tendentes a proporcionar una normativa homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin permitir que dicha Legislatura intervenga en cuestiones propias y específicas de cada Municipio, y reiterando que el Congreso Local está facultado para legislar, en el ámbito de su competencia, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, se estima que resultan infundados los planteamientos del actor.

En efecto, de la lectura de los numerales impugnados, se observa que no asiste razón a los accionantes, en virtud de que los artículos 1o., 2o. y 3o. del Código Urbano del Estado de Jalisco, expresamente puntualizan lo siguiente:

"Artículo 1o. El presente código se expide con el objeto de definir las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos, y reservas de tierras para el ordenamiento territorial, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y de salvaguardar el patrimonio cultural del Estado, conforme a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 2o. Toda acción que genera la transformación de suelo rural a urbano, las subdivisiones, el desarrollo de condominios y conjuntos habitacionales, los fraccionamientos de terrenos para el asentamiento humano, los cambios en la utilización de éstos; así como las acciones de urbanización y edificación que se realicen en la entidad, quedan sujetas a cumplir las disposiciones del presente código."

"Artículo 3o. Las disposiciones de este código se aplicarán para el Estado de Jalisco, son de orden público e interés social y tiene por objeto:

"I. Establecer las normas que regulen la concurrencia del Estado y los Municipios, al participar en el ordenamiento y regulación del asentamiento humano;

"II. Fijar las normas para ordenar, mediante la planeación, el asentamiento humano, a efecto de realizar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, en condiciones que promuevan su desarrollo sustentable;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en las áreas que integran y delimitan los centros de población;

"IV. Precisar los derechos y obligaciones de los habitantes del Estado, al desarrollar acciones de aprovechamiento de predios y fincas, para hacer efectivos los derechos a la vivienda digna, accesible e incluyente;

"V. Establecer las bases jurídicas para que el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, definan la regionalización del territorio y aseguren la congruencia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, con los planes de desarrollo regional;

"VI. Establecer las normas conforme a las cuales el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios;

"VII. Determinar las normas que regulen el ejercicio del derecho de preferencia de los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas;

"VIII. Fijar las normas básicas para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo urbano, la urbanización de áreas y predios, de propiedad pública, privada o social, así como la edificación de los mismos;

"IX. Definir disposiciones que regulen las obras de urbanización y edificación que emprendan entidades de la administración pública estatal y de los Ayuntamientos; así como la concertación de éstas con los particulares con el fin de ejecutar las acciones que se determinen y acuerden;

"X. Establecer y regular los sistemas de participación ciudadana y vecinal en los procesos de consulta de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y en la realización de obras de urbanización y edificación;

"XI. Definir los medios para reconocer, promover y organizar la participación de los vecinos de las colonias, barrios y centros de población; en materia de ordenamiento territorial del asentamiento humano y de gestión del desarrollo urbano sustentable;

"XII. Establecer el interés social y la utilidad pública para los casos en donde proceda la expropiación de bienes de propiedad privada o social, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de este código y los Programas y Planes de Desarrollo Urbano;

"XIII. Desincentivar la tenencia irregular de la tierra, y en su caso, fijar las bases para los casos en que sea procedente expedir y ejecutar Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, con fundamento en la fracción V inciso e) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIV. Establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando la responsabilidad en que los mismos o sus servidores públicos puedan incurrir;

"XV. Configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de este código, reglamentos y Planes o Programas Locales de Desarrollo Urbano y fijar las correspondientes sanciones; y,

"XVI. Definir autoridades administrativas y precisar la competencia del tribunal de lo administrativo, a efecto de promover, sustanciar y resolver los procedimientos, recursos y juicios para garantizar el cabal cumplimiento de los actos de aplicación de este código y preservar las garantías y derechos de los gobernados, conforme las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios."



Como deriva del contenido de dichos numerales, a través de las disposiciones del Código Urbano se busca establecer las bases generales para el ejercicio homogéneo de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco. Por ello, debe entenderse que tal previsión permea para todo el ordenamiento normativo.

Ahora bien, los numerales que en particular se vinculan con este concepto de invalidez, son los siguientes:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles; ..."

"Artículo 121. Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los Programas y Planes de Desarrollo Urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y aplicarán conforme a las siguientes disposiciones:

"I. El Plan Parcial de Desarrollo Urbano integra el conjunto de normas específicas a efecto de precisar la zonificación y regular los usos, destinos y reservas en los predios localizados en su área de aplicación;

"II. Sus disposiciones corresponderán con las del Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual es una parte y, por lo tanto, deben guardar congruencia entre sí;

"III. Será formulado, aprobado y publicado conforme a lo estipulado en el artículo 123 del presente código;<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> "Artículo 123. Para aprobar los Planes Parciales de Desarrollo Urbano se seguirá el procedimiento siguiente:

"I. El Ayuntamiento aprobará se elabore el Plan Parcial de Desarrollo Urbano o su revisión;

"II. El presidente municipal, a través de la dependencia técnica, coordinará la elaboración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano; se harán las consultas con los titulares y habitantes de inmuebles, así como a los grupos organizados de la sociedad a quienes corresponda participar de acuerdo al área de aplicación del Plan Parcial de Desarrollo Urbano o a las acciones urbanísticas

"IV. Los propietarios de predios y fincas, los grupos sociales y en particular, las asociaciones de vecinos legalmente constituidas, podrán solicitar o proponer al Ayuntamiento, elabore, consulte y apruebe un Plan Parcial de Desarrollo Urbano para un área, barrio o colonia del centro de población;

"V. Las asociaciones de vecinos legalmente constituidas, podrán solicitar al Ayuntamiento que dentro del Plan Parcial de Desarrollo Urbano aprobado

---

propuestas y se realizarán los estudios que considere necesarios, apoyándose en las comisiones permanentes del Municipio, relacionadas con las actividades objeto del Plan Parcial de Desarrollo Urbano;

(Reformada, P.O. 8 de abril de 2014)

"III. Formulado el proyecto de Plan Parcial de Desarrollo Urbano, se remitirá al Concejo Municipal de Desarrollo Urbano, a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y a la Procuraduría de Desarrollo Urbano para los efectos de su consulta pública así como, el procedimiento señalado en el artículo 98 de este código;

"IV. Recibidas las observaciones de la consulta pública, se integrarán las procedentes al proyecto de Plan Parcial de Desarrollo Urbano;

"V. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la dependencia municipal, en los términos que establezca el Municipio, por un plazo no menor de quince días;

"VI. El proyecto ya ajustado se someterá a dictamen ante las comisiones permanentes del Ayuntamiento que se relacionen con las actividades previstas en el mismo; una vez dictaminado el proyecto del plan, se presentará en sesión del Ayuntamiento para su análisis y aprobación, en su caso, y

"VII. Aprobado el plan parcial de desarrollo urbano por el Municipio, el presidente municipal realizará la publicación y solicitará su registro, conforme a las disposiciones del artículo 82 de este código."

"Artículo 82. Los Programas y Planes de Desarrollo Urbano se elaborarán conforme las disposiciones de este código y serán publicados íntegramente, en un plazo de veinte días a partir de la fecha en que se autoricen, en los siguientes medios oficiales de divulgación:

"I. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de integración urbana y los planes de ordenamiento territorial metropolitanos, se publicarán en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco';

"II. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano en las cuales participe el Municipio, se publicarán:

"a) En la Gaceta Oficial del Municipio o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable y en caso de no existir éstos, en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco; (Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"b) En los lugares visibles de la cabecera municipal, así como las delegaciones y agencias municipales lo cual debe certificar el servidor público encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, así como los delegados y agentes municipales en su caso; y

"c) En la página de internet del Ayuntamiento, de forma accesible para la población, debiendo ser actualizados de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de este ordenamiento.

"Asimismo, se publicará en dos diarios de mayor circulación en las localidades comprendidas en el área de aplicación del plan o programa, una inserción donde se informe respecto a su aprobación y publicación en el medio oficial de divulgación correspondiente de acuerdo a las fracciones anteriores."

se declaren como polígono de desarrollo controlado, el área de influencia de la asociación mediante convenio en el cual se establezcan las bases para su aplicación;

"VI. Se requerirá formular y aprobar un Plan Parcial de Desarrollo Urbano, cuando el centro de población cuente con una población mayor a diez mil habitantes donde por su extensión o escala, asociadas a la densidad de población y la intensidad de los usos y destinos lo requieran;

"VII. Su objeto principal será el precisar las normas de zonificación, cuando por la magnitud de escala, intensidad de las actividades, resulte insuficiente el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población, el Programa de Ordenamiento Ecológico Local o en su caso, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, donde se integren las disposiciones de ordenamiento territorial de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico local; e

"VIII. Indicará las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento, en función del ordenamiento territorial, sin implicar la autorización de las mismas.

"Los convenios que se celebren entre asociaciones y Ayuntamientos para la determinación de acciones en el polígono de desarrollo controlado deberán contener al menos su objeto, el límite territorial del polígono, la duración del convenio, y los compromisos de cada una de las partes.

"Los planes parciales de desarrollo, también deberán ser publicados por medios electrónicos."

Como se observa, si bien el artículo 10, fracción LIV, no establece si es una base general cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal, lo cierto es que en dicho numeral se estipula que corresponde a los Municipios, la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles.

En lo que atañe al artículo 121 referente a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, se advierte que no se establece si se trata o no, de bases generales ni a qué nivel de gobierno corresponde su reglamentación. No obstante, tal determinación deriva de lo dispuesto en los artículos 76, 77 y 78 del mismo Código Urbano, en cuanto disponen, lo siguiente:

De la planeación del desarrollo urbano

"Artículo 76. Para los efectos de este título, se entenderá por planeación urbana, el conjunto de herramientas de que dispone la autoridad para prever, racionalizar y coordinar el desarrollo sustentable de los centros de población, propiciando mediante el ordenamiento territorial y la programación de acciones estratégicas, un sistema urbano equilibrado, eficiente, competitivo y orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, dará seguimiento a los indicadores derivados de los instrumentos y herramientas de planeación urbana, que determinen la eficiencia urbana sustentable en los centros de población."

"Artículo 77. El ordenamiento del territorio, la planeación urbana y la definición de las directrices que orientarán el desarrollo de los centros de población es responsabilidad compartida entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. Respetando las competencias constitucionales de cada nivel de gobierno será indispensable la coordinación institucional para articular un sistema de planeación urbana estatal."

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de enero de 2018)

"Artículo 78 A. El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integrará por un conjunto de programas y planes, de desarrollo y ejecución obligatorios, articulados entre sí, en relación directa con los ordenamientos ecológicos y los atlas de riesgo, organizados de la siguiente manera:

"...

(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)

"II. Instrumentos de Referencia:

"...

"d) Programas de Ordenamiento Ecológico Local;

"...

(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)

"III. Planes de Desarrollo Urbano Derivados:

"a) Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población; y

"b) Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

(Reformado, P.O. 11 de enero de 2018)

"Los programas o planes que integran el Sistema Estatal de Planeación y Regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano estarán a cargo de manera concurrente del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos y deberán ser congruentes entre sí. Son de carácter obligatorio y deberán incorporarse al Sistema de Información Territorial y Urbano. ..."

Del contenido de los numerales recién reproducidos se observa que en ellos se establece que la planeación urbana orientará el desarrollo de los centros de población y que ésta es responsabilidad compartida entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, respetando las competencias constitucionales de cada nivel de gobierno. Por ello, será indispensable la coordinación institucional para articular un sistema, dentro del cual se pormenorice el conjunto de programas y planes de desarrollo entre los que se encuentran precisamente, los de naturaleza parcial.

Asimismo, se prevé que los programas o planes que integran el Sistema de Planeación para el Desarrollo Urbano estarán a cargo de manera concurrente del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos y deberán ser congruentes entre sí.

Consecuentemente, en oposición a lo que pretenden los promoventes, el legislador local sí estableció qué ámbito se encuentra reservado a los Municipios y en cuáles participará en forma concurrente, de tal manera que el vicio en el procedimiento que se hizo depender de la omisión del legislador de establecer las bases generales resulta infundado.

Cabe destacar que los diversos argumentos que se plantean respecto de estos numerales pero vinculados con la vulneración a la esfera competencial municipal, se analizarán más adelante en esta ejecutoria.

En el cuarto concepto de invalidez, los diputados accionantes argumentan que el procedimiento legislativo del que deriva el Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por el artículo 14 de la Constitución Federal, al no permitir el acceso irrestricto a la justicia, en específico respecto de los artículos 140<sup>33</sup> y 400;<sup>34</sup> en el mismo sentido en los

---

<sup>33</sup> "Artículo 140. El procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones:

diversos conceptos de invalidez quinto y sexto sostienen que en el procedimiento legislativo se omitió dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en tanto que contiene normas contradictorias e incongruentes, violación que se imputa respectivamente, a los artículos 140, fracción II,<sup>35</sup> 186,<sup>36</sup> 236<sup>37</sup>, 356,<sup>38</sup> 177, fracción I<sup>39</sup> y 178, fracciones II y III (sic).<sup>40</sup>

"I. Si se detectan omisiones, errores o falta de congruencia en los elementos de un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se corregirá de la siguiente manera:

"a) El procedimiento se iniciará en cuanto se detecte la existencia de dichos supuestos;

"b) Si la omisión, error o falta de congruencia se refiere únicamente a la integración de los documentos del programa o plan, la dependencia municipal procederá a integrarlos correctamente y propondrá al Ayuntamiento el proyecto de acuerdo donde se apruebe su corrección, y

"II. El Tribunal de lo Administrativo sólo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años."

<sup>34</sup> "Artículo 400. El Tribunal de lo Administrativo es competente para decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, para lo cual sus resoluciones deberán sujetarse a las siguientes reglas:

"I. La resolución no podrá tener como consecuencia la autorización para ejecutar una acción urbanística que contravenga los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes;

"II. No procederá la suspensión de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes; y

"III. La sentencia definitiva no podrá determinar la improcedencia de la aplicación de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes.

"Lo dispuesto en las fracciones anteriores sólo procederá cuando se trate de la aplicación de Programas y Planes de Desarrollo Urbano que no tengan una antigüedad mayor a seis años desde su creación o última actualización."

<sup>35</sup> "Artículo 140. El procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones:

"...

"II. El Tribunal de lo Administrativo sólo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años."

<sup>36</sup> "Artículo 186. Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:

"I. Las realizadas con cargo a quien desarrolle la acción urbanística, que deberán estar habilitadas para su inmediata utilización:

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"a) Las dedicadas a espacios verdes, abiertos y recreativos, que deberán contar con las obras de jardinería en general, veredas pavimentadas, mobiliario urbano en general, bancas, botes de basura, juegos infantiles, ciclopuertos, instalaciones eléctricas e hidráulicas, y edificación necesarias para su operación, sanitarios, casetas o controles de ingreso, y otras.

"b) Las dedicadas a la organización y administración vecinal y cultural tales como salas de reunión, oficinas de asociaciones de vecinos, casetas de vigilancia, bibliotecas y otras, que deberán contar con las edificaciones e instalaciones propias para esos efectos, a razón de un metro cuadrado de construcción por cada diez habitantes en zonas habitacionales; cien metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas comerciales y de servicios y, cincuenta metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas industriales.

"c) Las de infraestructura, dedicadas a la construcción de obra educativa.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Estas áreas permitirán dispositivos de control o regulación pluvial siempre y cuando no contengan en su superficie estructuras que requieran cimentaciones o aprovechamiento del subsuelo.

Tales planteamientos son infundados en lo que atañe a la violación que en forma genérica se atribuye a los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que este Tribunal Pleno ha determinado que, por la salvaguarda de los

---

"II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los Gobiernos Municipal, Estatal o Federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

"En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal. (Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."

<sup>37</sup> "Artículo 236. Las áreas de restricción o de protección natural o civil, no serán generadoras de cesiones para destinos, por lo cual su superficie no se considerará para cuantificar las áreas de cesión que se deban generar cuando se urbanicen los predios donde se localizan."

<sup>38</sup> "Artículo 356. El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal se sujetará a lo establecido en el reglamento que al efecto expida el Ayuntamiento."

<sup>39</sup> "Artículo 177. Cuando a juicio de la autoridad municipal, las áreas de cesión a que se refiere este capítulo no sean útiles para fines públicos éstas podrán permutarse por otros terrenos, sujeto a las siguientes reglas:

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"I. No podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. Solo podrán ser objeto de permuta parcial las áreas destinadas para equipamiento, cuando no sean útiles para el Municipio; la falta de utilidad deberá comprobarse en el acuerdo del Ayuntamiento que autorice la permuta, la cual no podrá rebasar el 20 por ciento del área de cesión a que esté obligado el urbanizador;

"III. Únicamente se podrán recibir a cambio áreas que constituyan reserva territorial o para la protección ambiental de los centros de población previstas en los planes municipales aplicables;

"IV. Para cuantificar los términos del intercambio las áreas de cesión se valorarán incorporando el costo del terreno, más el costo prorrateado de la infraestructura y del equipamiento, por metro cuadrado, que el urbanizador haya sufragado o deba sufragar; contra el valor comercial del terreno que se proponga permutar;

"V. El terreno que entregará el urbanizador al Municipio por motivo de la permuta, deberá ser dentro del mismo plan de centro de población;

"VI. Se requerirá acuerdo del Ayuntamiento para la permuta de que se trate;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"VII. La permuta no podrá ser mayor del 50% del área de cesión a que este obligado el urbanizador en el caso de usos habitacionales, con excepción de predios intraurbanos no mayores a 10,000 metros, cuyo porcentaje podrá ser total; en los desarrollos de otros usos, los reglamentos municipales determinarán los porcentajes aplicables, y

"VIII. En ningún caso podrá hacerse pago en efectivo, únicamente procederá la permuta por suelo que permita la constitución de reservas territoriales o asegure políticas de conservación.

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"IX. No podrán permutarse las áreas de cesión para destinos por predios ubicados en áreas de reserva urbana."

<sup>40</sup> "Artículo 178. Las áreas de cesión para equipamiento y cesiones para vialidad incluyendo la vialidad primaria municipal serán patrimonio municipal con carácter de dominio público, por lo que al término de toda acción urbanística para la expansión o renovación urbana, deberá de consignarse el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable que dichas áreas o bienes tendrán en lo sucesivo.

principios constitucionales previstos en esos preceptos fundamentales, debe entenderse el que el cuerpo legislativo que expide la ley, esté facultado constitucionalmente para ello, ya que dichos requisitos, tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas; sin que ello implique que todas y cada una de las disposiciones que integran esos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

En el presente caso se observa que corresponde al Congreso del Estado de Jalisco, expedir el Código Urbano para esa entidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución Política<sup>41</sup> de esa entidad.

Asimismo, el requisito referente a la motivación se satisface, ya que las porciones normativas impugnadas del Código Urbano versan sobre la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbanístico que, por la importancia y trascendencia que tiene, requiere ser objeto de regulación jurídica de acuerdo con el marco jurídico explicitado en el considerando siguiente de esta resolución.

Cabe destacar que el análisis de la inconstitucionalidad que en particular se atribuye a los numerales impugnados, será retomado al llevar a cabo el estudio de fondo.

**SEXTO.—Delimitación del marco jurídico aplicable.** Previamente a abordar los conceptos de invalidez relacionados con la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, es pertinente tener presente el siguiente contenido normativo.

---

"Las vialidades primarias contempladas en los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población o en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que afecten a un predio, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Los predios que determine la autoridad a destinar para obras de infraestructura básica y equipamiento urbano, cuando la causa de aportarlas se generen por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización."

<sup>41</sup> "Artículo 35. Son facultades del Congreso:

"I. Legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión conforme al Pacto Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



El Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre las facultades concurrentes en materia 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>42</sup> en el que esencialmente ha señalado lo siguiente:

a) A partir de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis al artículo 73, fracción XXIX, en la que se incluyó el inciso C), la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En el caso de 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, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

b) Así, la Constitución establece en su artículo 73, fracción XXIX-C, 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 los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> De estos asuntos derivaron, entre otros, los siguientes criterios, de rubros:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 15/2011, página 886.

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 16/2011, página 888.

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 17/2011, página 887.

<sup>43</sup> "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."

En términos de dicho precepto constitucional, la Nación puede, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Para ello dispondrá las medidas necesarias que entre otras cuestiones, ordenen los asentamientos humanos y establezcan adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de realizar obras públicas, así como planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

c) El veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos, con el objeto de establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas, destinos de áreas y predios. Esta ley fue modificada en mil novecientos ochenta y uno, al igual que en mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución.<sup>44</sup>

d) Así, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de la misma establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.

e) Además, esta facultad constitucional debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo

---

<sup>44</sup> El artículo 1o. de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece lo siguiente: "Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;  
"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;  
"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y  
"Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

nacional que se agregó al Texto Constitucional posteriormente. Este carácter se encuentra claramente establecido en el artículo 11 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente, el cual establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.<sup>45</sup>

f) Las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

g) Existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, 2) la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Por su parte, desde el punto de vista del ámbito municipal, el artículo 115, fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> "Artículo 11. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo."

<sup>46</sup> "Artículo 115. ...

"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;

Así, tratándose de asentamientos humanos, la Constitución establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, quien a su vez distribuirá las competencias que a cada uno correspondan. En este sentido, la Federación puede expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar los mismos.

En consecuencia, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial por medio del cual la Federación ejerce un poder que le habilita para definir en las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participarán en la materia de asentamientos humanos.

La anterior interpretación se vio retomada por este propio Tribunal, al resolver las controversias constitucionales 50/2012, 60/2012, 65/2012, 66/2012 y 67/2012,<sup>47</sup> en las que se estableció que la concurrencia en materia de asentamientos humanos debe analizarse a las luz de los preceptos constitucionales que ya han sido referidos y de lo dispuesto en la ley general de la materia, de las que deriva que si bien se trata de una materia concurrente en la que intervienen y participan los distintos niveles de gobierno, también lo es que en la ley general en comento delimita atribuciones que competen al Municipio y otras, en las que se encuentra en aptitud de celebrar convenios con los Estados.

"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. ..."

<sup>47</sup> Resueltas respectivamente, en sesiones del Tribunal Pleno del 31 de mayo, 2, 6, 7 y 9 de junio, todas de 2016.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos, establece un régimen de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, con el principal objetivo de garantizar el cumplimiento de los Planes o Programas Nacionales, Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, respectivamente. Dicha ley dispone lo siguiente:

"Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

"IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

"Artículo 6o. Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Resulta imperativo precisar que el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que derogó a la Ley General de Asentamientos Humanos, estableciéndose en su artículo 1o., fracciones II y III,<sup>48</sup> la concurrencia de la Federación, las entidades

---

<sup>48</sup> "Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales respecto de la planeación, ordenamiento y regulación de los Asentamientos Humanos, así como de la congruencia y participación conjunta tratándose de centros de población.

Incluso, en el artículo 7 del referido ordenamiento legal,<sup>49</sup> se contempla específicamente la concurrencia de esos niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y metropolitano, en el ámbito que la Constitución Federal y la propia ley les otorga.

Ahora, en uso de las atribuciones que le otorgó el Constituyente Permanente, el legislador federal distribuyó las competencias, en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, de la siguiente forma:

Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i>  (Artículo 7)	Entidades federativas  (Artículo 8)	Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i>  (Artículo 9)
"I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.	"I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurren-	"I. Formular, aprobar y administrar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar

"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;

"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."

<sup>49</sup> "Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9)</p>
<p>"II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.</p> <p>"II Bis. Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible.</p> <p>"III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular en coordinación con los Gobiernos Estatales y muni-</p>	<p>tes previstas en la Constitución. ...</p> <p>"II. Formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.</p> <p>"III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley.</p>	<p>y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.</p> <p>"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.</p> <p>"III. Administrar la zonificación prevista en los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.</p>

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9)</p>
<p>principales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.</p> <p>"IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los Gobiernos Estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.</p> <p>"V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los Gobiernos Estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.</p>	<p>"IV. Autorizar la fundación de centros de población.</p> <p>"V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.</p>	<p>"IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.</p> <p>"V. Proponer la fundación de centros de población.</p>



<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9)</p>
<p>"VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los Gobiernos Estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.</p> <p>"VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.</p> <p>"VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el</p>	<p>"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.</p> <p>"VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano.</p> <p>"VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la Constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urba-</p>	<p>"VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local.</p> <p>"VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.</p> <p>"VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución y en la legislación local.</p>

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9)</p>
<p>ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos.</p> <p>"IX. Asesorar a los Gobiernos Estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal.</p> <p>"X. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población.</p> <p>"XI. Verificar en coordinación con la Secretaría</p>	<p>na, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población.</p> <p>"IX. Convenir con los respectivos Municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales.</p> <p>"X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano.</p> <p>"XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones</p>	<p>"IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.</p> <p>"X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.</p> <p>"XI. Intervenir en la regularización de la tenencia</p>

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9)</p>
<p>de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la administración pública federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o Programas en Materia de Desarrollo Urbano.</p> <p>"XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado.</p> <p>"XIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado</p>	<p>administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, conforme lo prevea la legislación local.</p> <p>"XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"XIII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.</p>	<p>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 y destinos de áreas y predios.</p> <p>"XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>"XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local.</p>

Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i>  (Artículo 7)	Entidades federativas  (Artículo 8)	Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i>  (Artículo 9)
<p>en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes.</p> <p>"XIV. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.</p> <p>"XV. Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano.</p> <p>"XVI. Las demás que le señale esta ley y otras disposiciones jurídicas."</p>		<p>"XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"XV. Las demás que le señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>

Como se advierte de los citados artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en ella se prevé por una parte, una concurrencia específica entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; mientras que el artículo 8o. establece cuáles son las atribuciones a cargo de las entidades federativas y el diverso 9o., prevé las atribuciones municipales propias en materia de asentamientos humanos.

No escapa a la consideración de este Tribunal Pleno que en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se siguen estableciendo facultades exclusivas para cada uno de los tres niveles de gobierno.

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal;</p> <p>"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios;</p> <p>"III. Participar, en coordinación con las entidades federativas y los Municipios en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos;</p>	<p>"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;</p> <p>"II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley;</p> <p>"III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;</p>	<p>"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;</p> <p>"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;</p> <p>"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;</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p>	<p>"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;</p>	<p>"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;</p>
<p>"V. Promover la implementación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y Equipamiento Urbano, para garantizar el Desarrollo Urbano sostenible;</p>	<p>"V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y la sociedad;</p>	<p>"V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población;</p>
<p>"VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para Desarrollo Urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la</p>	<p>"VI. Promover y decretar la fundación de nuevos centros de población, a partir de las propuestas que hagan la secretaría o los Municipios;</p>	<p>"VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;</p> <p>"VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;</p> <p>"VIII. Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, con</p>	<p>"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;</p> <p>"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y Programas Municipales en Materia</p>	<p>"VII. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;</p> <p>"VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios, demarcaciones territoriales o</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios que sean competentes, y las demarcaciones territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;</p>	<p>de Desarrollo Urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;</p>	<p>con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven;</p>
<p>"IX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, en coordinación con los Gobiernos Estatales, municipales y las demarcaciones territoriales, y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades;</p>	<p>"IX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los Planes de Desarrollo Urbano;</p>	<p>"IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;</p>
<p>"X. Formular y ejecutar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;</p>	<p>"X. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la Constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios</p>	<p>"X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la</p>



Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley;</p> <p>"XII. Proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y los Municipios la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas, en los términos de esta ley;</p>	<p>urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los Planes de Desarrollo Urbano; así como en la protección del patrimonio natural y cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población;</p> <p>"XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Programas de Desarrollo Urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;</p> <p>"XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como para la re-</p>	<p>prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;</p> <p>"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;</p> <p>"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;</p> <p>"XIV. Asesorar a los Gobiernos Estatales, municipales y las demarcaciones territoriales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano y en la capacitación técnica de su personal;</p> <p>"XV. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;</p>	<p>cuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;</p> <p>"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;</p> <p>"XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley;</p> <p>"XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus Municipios o</p>	<p>de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o Periódico Oficial de la entidad;</p> <p>"XIV. Solicitar la incorporación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría;</p> <p>"XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"XVI. Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la administración pública federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión integral de riesgos;</p> <p>"XVII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecuten directa-</p>	<p>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;</p> <p>"XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, atendiendo a los principios de esta ley y a lo establecido en las leyes en la materia;</p> <p>"XVII. Apoyar a los Municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;</p>	<p>aplicable y de conformidad con los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de Áreas y Predios;</p> <p>"XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;</p> <p>"XVII. Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>mente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado;</p> <p>"XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;</p> <p>"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;</p>	<p>"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;</p> <p>"XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano, o convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren;</p>	<p>como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad;</p> <p>"XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;</p> <p>"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sancio-</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;</p> <p>"XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de Centros de Población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;</p>	<p>"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se derivan de las faltas y violaciones a tales disposiciones;</p> <p>"XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, desarrollo regional y desarrollo metropolitano;</p>	<p>nes que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales Planes o Programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;</p> <p>"XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;</p> <p>"XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano;</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"XXII. Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;</p> <p>"XXIII. Promover, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos;</p> <p>"XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta ley;</p>	<p>no en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;</p> <p>"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;</p> <p>"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;</p> <p>"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;</p>	<p>"XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley;</p> <p>"XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;</p> <p>"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"XXV. Integrar una red metropolitana que promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social;</p> <p>"XXVI. Procurar, promover, respetar, proteger, garantizar, y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano;</p> <p>"XXVII. Aprobar con el consejo nacional de orde-</p>	<p>"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;</p> <p>"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"XXVII. Las demás que les señalen esta ley y otras</p>	<p>"XXV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>namiento territorial y desarrollo urbano, la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como sus modificaciones;</p> <p>"XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos;</p> <p>"XXIX. Asesorar a las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para asegurar la correcta distribución competencial entre los niveles de gobierno;</p> <p>"XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia;</p> <p>"XXXI. Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de</p>	<p>disposiciones jurídicas federales y locales."</p>	



Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>la presente ley y de conformidad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e informará (sic) anualmente de sus avances, y</p> <p>"XXXII. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas."</p>		

Bajo este marco normativo se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** En primer término, se procede al análisis del tercer concepto de invalidez en la parte relativa a que a través de los artículos 10, fracción LIV y 121 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, invaden la esfera de atribuciones municipales, los cuales resultan infundados, atendiendo a lo siguiente:

El artículo 10, fracción LIV, prevé que son atribuciones de los Municipios, conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles, reservando su reglamentación a ese nivel de gobierno, de tal manera que a través de dicha previsión no se invade la esfera de atribuciones del Municipio además de que no atañe a alguna materia que le sea propia en tanto que la función de los directores responsables es de índole técnica y coadyuvante con la autoridad municipal como deriva del contenido de los siguientes numerales del propio Código Urbano:

"Artículo 348. Los directores responsables y corresponsables de proyecto u obras tendrán la función de técnicos responsables de los proyectos u obras ante los particulares y la autoridad municipal, actuando siempre a petición expresa de los interesados.

"Los peritos en supervisión municipal tendrán una función de orden normativo, actuando siempre en coadyuvancia con la autoridad municipal."

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 349. Por la modalidad de su actuación y alcance de su responsabilidad los directores responsables y corresponsables, se clasifican según su desempeño y especialidad, de la siguiente manera:

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"I. En planeación urbana: Son los profesionistas que apoyan a las autoridades en las tareas de la planeación del desarrollo urbano, con título, cédula profesional de arquitecto, ingeniero civil o urbanista, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y legalmente establecidos, responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, así como con otros niveles de planeación y demás leyes y reglamentos aplicables;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. En proyecto: Son los profesionistas autores de los proyectos y expertos en la elaboración de los proyectos definitivos y ejecutivos, que se encuentran legalmente establecidos, clasificados en cuanto a su profesión, ejercicio, especialización y responsabilidad, de la siguiente manera;

"a) De edificación: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de cualquier género de obra de edificación con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, el reglamento de construcción municipal y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables;

"b) De restauración: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de restauración de edificios y monumentos del patrimonio histórico y cultural, con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley del Patrimonio Cultural y Natural del Estado de Jalisco y sus Municipios, el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y disposiciones aplicables;

"c) Urbanización: Son responsables de la elaboración de los proyectos definitivos de cualquier género de obra urbana, con título, cédula profesional de arquitecto, urbanista o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabili-

zándose que estos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables; y

"d) De infraestructura: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de cualquier género de obra de infraestructura, con título, cédula profesional de ingeniero civil o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los Programas y Planes de Desarrollo Urbano aplicables; y

"III. En obra: Son los profesionistas responsables del control y construcción de cualquier género de obra, que se encuentran legalmente establecidos, responsabilizándose que la ejecución de las obras que le sean encomendadas, cuidando y dirigiendo bajo su responsabilidad que, se realicen estrictamente de acuerdo a los proyectos ejecutivos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, de las leyes y reglamentos que correspondan, de las autorizaciones para el inicio, durante y la terminación de la misma, de las normas de seguridad, del sistema constructivo, de la calidad de los materiales, de la afectación a terceros y de todo cuanto se requiera durante el proceso, terminación y finiquito de la obra, clasificados en cuanto a su profesión, ejercicio, especialización y responsabilidad, de la siguiente manera:

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"a) De edificación: Son los responsables de cualquier género de obra de edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia;

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"b) De restauración: Son los responsables de cualquier género de obra de restauración de edificios y monumentos del patrimonio histórico, cultural y artístico, con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia;

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"c) De urbanización: Son los responsables de cualquier género de obra urbana, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia; e

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"d) De infraestructura: Son los responsables de cualquier género de obra de infraestructura, con título, cédula profesional de ingeniero civil, o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 350. Los peritos en supervisión municipal son los profesionistas auxiliares de la autoridad municipal en la verificación de las obras de urbanización o edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia, que son los contratados por la autoridad municipal para auxiliarla en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, reportando las anomalías que detecte, asumiendo en cada caso las responsabilidades legales que de tal proceso se deriven, teniendo, asimismo, la responsabilidad de informar periódicamente o antes en el caso de ser necesario, a la dependencia municipal correspondiente.

"Los directores responsables deberán auxiliarse de los corresponsables de obra que son los profesionistas que tiene (sic) conocimientos especializados en un área específica del proyecto, de la construcción, de la restauración, de la urbanización o infraestructura y que, por ello, deben responsabilizarse junto con el director responsable de proyecto u obras, en el área específica de su especialidad deberá contar con su título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto, profesión equivalente o del área de su especialidad, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia.

"La clasificación de los directores responsables y corresponsables no es limitativa, los profesionistas tienen la posibilidad de tener diversas, siempre y cuando reúnan los requisitos necesarios para desempeñar su actividad en diferentes especialidades, las cuales serán certificados de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 351. Los directores responsables y los corresponsables de proyecto u obras son los responsables solidarios junto con los propietarios o poseedores de predios de que en las obras y especialidades en que intervengan se cumpla con lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes, reglamentos y normas, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables."

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 352. Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante la Comisión Municipal de Directores Responsables del lugar donde desempeñaran su trabajo.

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento ante la Comisión Municipal de Directores Responsables, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco.

"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."

Como deriva del contenido de los numerales insertos, los directores responsables son auxiliares técnicos en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, de tal manera que la previsión contenida en el precepto reclamado no incide en el ámbito de atribuciones municipales pues es éste el que debe normar su actuación y actuarán siempre a instancia de parte interesada.

En otro aspecto, el artículo 121, último párrafo, tampoco vulnera la esfera de atribuciones competenciales del Municipio porque en la parte que se impugnan se relacionan con la forma en que además de las que determine el Municipio, deberán publicarse los Planes Parciales de Desarrollo Urbano. Así deriva de su redacción en cuanto disponen que *también* deberán ser publicados por medios electrónicos.

Como se observa, el objeto de dicho dispositivo es precisar a través de los planes parciales de desarrollo, las normas de zonificación, cuando por la magnitud de escala, intensidad de las actividades, resulte insuficiente el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población, el programa de ordenamiento ecológico local o en su caso, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, donde se integren las disposiciones de ordenamiento territorial de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico local; cuestiones respecto de las cuales

tiene competencia la Legislatura del Estado en términos del artículo 8, fracciones V y VI,<sup>50</sup> de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Es más, ello se corrobora también del contenido de las fracciones XIII y XV del artículo 10 de la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>51</sup> en las que se precisan como atribuciones de las entidades federativas las relativas a la participación en la planeación y regulación de zonas metropolitanas y conurbadas de acuerdo con la legislación local, así como de coordinarse con la Federación y con otros Estados, sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la planeación del desarrollo urbano y el metropolitano, la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de servicios urbanos.

Consecuentemente, el hecho de que el precepto disponga que los planes parciales de desarrollo *también* deberán publicarse en medios electrónicos no incide en las atribuciones propias del Municipio y si bien la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal establece que serán los Municipios los que publiquen en la Gaceta Municipal o en el medio oficial de divulgación o el que el Ayuntamiento considere conveniente, en el caso concreto no se excluye esa posibilidad además de que se trata de una facultad propia de la Legislatura Local.

Lo anterior se auna al hecho de que no se está en presencia del supuesto normativo que prevé ese ordenamiento, pues el mismo se refiere a la publicación de la convocatoria de concesión de bienes o servicios municipales.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> "Artículo 8. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: ...

"V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población."

<sup>51</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

" ...

"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;

" ...

"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>52</sup> "Artículo 104. Para la concesión de bienes y servicios públicos municipales, el Ayuntamiento debe emitir una convocatoria suscrita por el presidente municipal y el funcionario encargado de

Por tanto, las normas generales a que se refiere este concepto de invalidez son constitucionales, pues se relaciona con la congruencia, coordinación y ajustes entre todos los actores en el ámbito del desarrollo urbano.

En el octavo concepto de invalidez se hace valer que, el procedimiento legislativo que deriva en el Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado en el artículo 115 de la Constitución Federal, al establecer normas que no respetan los principios constitucionales que rigen la autonomía municipal; inconstitucionalidad que se aduce, contienen los artículos 186, 212 Bis y cuarto transitorio.

El artículo 186 se estima inconstitucional, en virtud de que impone la obligación de observar una norma estatal –y para la materia supletoria a la municipal–, sin atender la posibilidad o realidad de que la mayoría de los Municipios del Estado de Jalisco cuentan con un reglamento municipal de zonificación o construcción.

Asimismo se señala que el numeral en cita desconoce la naturaleza supletoria del citado reglamento estatal y lo impone como imperativo, nulificando las determinaciones normativas municipales en la materia, lo que evidentemente lesiona la autonomía municipal en materia de reglamentación de zonificación o construcción que le otorga tanto la Constitución Federal como la legislación concurrente federal y estatal.

El artículo combatido establece:

"Artículo 186. Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:

"I. Las realizadas con cargo a quien desarrolle la acción urbanística, que deberán estar habilitadas para su inmediata utilización:

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"a) Las dedicadas a espacios verdes, abiertos y recreativos, que deberán contar con las obras de jardinería en general, veredas pavimentadas, mobiliario

---

la Secretaría del Ayuntamiento, que debe publicarse en la Gaceta Municipal o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable, además de la publicidad que el Ayuntamiento considere conveniente.

"El Ayuntamiento, acorde a la naturaleza del bien o servicio, puede utilizar un mecanismo distinto a la convocatoria pública, siempre y cuando la decisión se encuentre fundada y motivada y sea aprobada por el Ayuntamiento por mayoría absoluta."

urbano en general, bancas, botes de basura, juegos infantiles, ciclopuertos, instalaciones eléctricas e hidráulicas, y edificación necesarias para su operación, sanitarios, casetas o controles de ingreso, y otras.

"b) Las dedicadas a la organización y administración vecinal y cultural tales como salas de reunión, oficinas de asociaciones de vecinos, casetas de vigilancia, bibliotecas y otras, que deberán contar con las edificaciones e instalaciones propias para esos efectos, a razón de un metro cuadrado de construcción por cada diez habitantes en zonas habitacionales; cien metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas comerciales y de servicios y, cincuenta metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas industriales.

"c) Las de infraestructura, dedicadas a la construcción de obra educativa.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Estas áreas permitirán dispositivos de control o regulación pluvial siempre y cuando no contengan en su superficie estructuras que requieran cimentaciones o aprovechamiento del subsuelo.

"II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los gobiernos municipal, estatal o federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

"En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."

Como deriva del contenido del numeral impugnado, en él se establece en su último párrafo que tratándose de obras dedicadas al rubro de la educación deberán observarse entre otros, los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación.

No obstante, a través de esta previsión no se vulnera la autonomía municipal, en virtud de que, por una parte, se acota a las obras destinadas a la



educación en la que rige la concurrencia de los distintos niveles de gobierno y, por otra, en razón de que en la exposición de motivos del reglamento estatal y en el artículo 1 se señaló expresamente que la aplicación de ese ordenamiento únicamente operaría en ausencia del reglamento que al efecto expida el Municipio.

La citada exposición señaló en el particular, lo siguiente:

"Exposición de motivos

"I. La Constitución Política Local, establece en su artículo 50, fracción VIII, la potestad reglamentaria, atribuyendo su ejercicio al titular del Poder Ejecutivo como una facultad propia y originaria para expedir los reglamentos que resulten necesarios a fin de proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la administración pública.

"De tal modo, el poder reglamentario es propio e inherente del poder administrador, mismo que se ejercita a fin de cumplir con la citada disposición constitucional.

"II. Asimismo, la Constitución Local establece en su artículo 50, fracciones X y XXI, las facultades y obligaciones del gobernador para organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y participación social; así como el ejercer en forma concurrente con la federación y los Municipios, las atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, conforme a la distribución de competencias y disposiciones de las leyes federales y estatales.

"III. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en sus artículos 10, fracción XVII y 132, antepenúltimo párrafo, en vinculación con la fracción XXIV del artículo 50 de la Constitución Política del Estado, facultan al gobernador para que expida el Reglamento Estatal de Zonificación.

"En este reglamento se establecerá, conforme a las bases generales dispuestas en el artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano, los conceptos y categorías generales para clasificar los usos y destinos del suelo y las normas técnicas a que se sujetarán los distintos tipos de áreas y zonas.

"IV. El Reglamento Estatal de Zonificación es necesario para la formulación de los planes de desarrollo urbano, para que se aplique a falta de dis-

posición municipal, y para ser adoptado por los Municipios como reglamento municipal cuando así lo decidan. En congruencia con lo anterior, y en virtud de que las disposiciones vigentes contenidas en el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, ya han sido rebasadas por la realidad y se requiere un nuevo reglamento que cumpla tanto con los diversos ordenamientos legales vigentes, como con los avances científicos y tecnológicos en materia de desarrollo urbano. Esto se concluye en virtud de los siguientes antecedentes.

"a) Mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' el 1 de abril de 1995, se expidió el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, donde se integra el conjunto de normas técnicas y de procedimiento para formular y administrar la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los centros de población en el Estado.

"b) El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado mediante el decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999. Las reformas relativas a la fracción V del artículo 115 constitucional obligan, como lo marca el artículo segundo transitorio de dicho decreto, a adecuar la legislación estatal en materia de desarrollo urbano, así como a los reglamentos que de dichas disposiciones emanen.

"c) La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, la cual da origen al Reglamento Estatal de Zonificación, ha sido reformada y adicionada mediante los decretos del Congreso del Estado números 17128, 17639, 18184, 18452 y 19118.

"d) La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, recién creada mediante decreto 18503 del Congreso del Estado, publicado el 5 de octubre del 2000 en el Periódico Oficial del Estado 'El Estado de Jalisco', abrogó la Ley de la Administración Pública Municipal.

"e) El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano decidió realizar una evaluación de la eficacia de la legislación urbanística vigente, conforme lo establecido en la fracción III del artículo 32 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, haciendo uso de su facultad para opinar en la integración y en su caso, formular propuestas para su modificación, del Reglamento Estatal de Zonificación.

"Participaron en esta evaluación la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Promoción Económica, la Procuraduría de Desarrollo Urbano y se convocaron a los Municipios, las instituciones públicas, los organismos de participación social y a los organismos privados.

"Fruto de este trabajo se detectaron problemas en la aplicación del Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, manifestados por los funcionarios que han venido aplicando dicha reglamentación urbana, así como por los usuarios en general. También se propusieron alternativas de solución necesarias para mejorar la interpretación y la optimización en la aplicación de la reglamentación urbana.

"En este proceso de evaluación se distribuyeron encuestas de las cuales generaron propuestas de reformas y adiciones.

"V. Visto que el nombre del Reglamento de Zonificación para el Estado de Jalisco no es el que la ley designa para el ordenamiento legal que regule lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, y en razón de las múltiples reformas y adiciones que se le proponían es necesario abrogarlo y expedir un nuevo ordenamiento conforme a lo establecido en el dispositivo legal antes invocado.

"...

"En virtud de lo expuesto y fundado, el Ejecutivo a mi cargo ha tenido a bien aprobar el Reglamento Estatal de Zonificación, por consiguiente se expide el siguiente:

"ACUERDO

"ÚNICO. Se expide el Reglamento Estatal de Zonificación, para quedar como sigue:

"Artículo 1. El presente reglamento, es de observancia general y podrá ser adoptado por los Municipios que así lo decidan, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. ..."

De donde se sigue que la previsión reclamada no nulifica la normatividad municipal sino por el contrario, restringe su aplicación a aquellos casos en que no exista el reglamento correspondiente. Lo que pone de manifiesto que se salvaguardan las facultades de los Municipios en los términos que derivan de lo dispuesto en los artículos 115, fracción V, inciso a), constitucional y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>53</sup> conforme a los cuales

---

<sup>53</sup> "Artículo 35. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

los Municipios tienen facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación, dentro de su ámbito jurisdiccional; así como también el numeral 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>54</sup>

Por otro lado, el artículo 212 Bis se impugna en tanto que vulnera las facultades en materia de tránsito que corresponden al Municipio, dejando de lado que la Constitución Federal en su artículo 115, fracción III, inciso g), determina que las calles y su equipamiento es una facultad exclusiva, a la vez que en la fracción V, inciso h), señala que los Municipios deberán de intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incida en su demarcación.

El contenido del precepto reclamado, es el siguiente:

"Artículo 212 Bis. En los centros de población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar."

Para abordar el análisis de los argumentos indicados destaca el contenido del artículo 115, fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h), cuyo tenor literal es el siguiente:

---

"La zonificación deberá establecerse en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano respectivos, en la que se determinarán:

- "I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;
- "II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;
- "III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;
- "IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;
- "V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;
- "VI. Las densidades de población y de construcción;
- "VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;
- "VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;
- "IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- "X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y
- "XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes."

<sup>54</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"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."

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"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;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria soli-

cidad previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"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. Asimismo 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.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"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."

Respecto de la interpretación de la fracción III, inciso h) del artículo 115 constitucional, al resolverse la controversia constitucional 93/2003, por el Tribunal Pleno en sesión correspondiente al once de mayo de dos mil cuatro, se realizó un estudio de lo que establecen las fracciones II y III del artículo 115 de la propia Constitución en los siguientes términos:

"1. Que los Ayuntamientos tendrán las 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.

"2. Que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

"3. Que corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos el de tránsito.

"4. Que los Municipios también tendrán a su cargo los servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones de los propios Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"5. Que en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

"Por tanto, en el caso, los Municipios tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legisla-



turas de los Estados, los reglamentos dentro de sus respectivas jurisdicciones que regulen los servicios públicos de su competencia; es competencia de los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, así como los demás que las Legislaturas Locales determinen, debiendo observar para la prestación de los servicios a su cargo, lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"De lo anterior se destaca que, el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional establece la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios, según las circunstancias específicas del Municipio; sin embargo, del análisis de la legislación vigente en el Estado de Morelos, no se desprende que el Congreso Local le haya conferido al Municipio demandado la prestación del servicio público de transporte y por tanto, la facultad de reglamentarlo.

"Sentado lo anterior, conviene precisar los conceptos de 'tránsito' y 'transporte' con el objeto de diferenciarlos entre sí y establecer si uno incorpora el otro; al efecto, el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 2/98 estableció que de las características de cada uno de los servicios de tránsito y transporte se desprende su distinción, pues mientras el de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios, de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, en dicha resolución se dijo:

"... Para determinar lo anterior resulta ilustrativo atender a la doctrina ... A. Concepto de tránsito.—Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, según la Real Academia Española, significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos (Real Academia Española, *op.cit.*).—Tránsito es, pues, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública. ... Por nuestra parte, entendemos por servicio público de tránsito, la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez —bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona. ... D. El de tránsito en la clasificación del servicio público.—En cuanto

a la ubicación del servicio de tránsito en las diversas clasificaciones del servicio público, se da de la siguiente forma: a) *Uti universi*.—Se considera al servicio público de tránsito, como de *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que en ella regulan el desplazamiento de peatones, animales y vehículos, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial. ... b) De gestión pública.—La prestación del servicio público de tránsito implica ejercicio de autoridad y, en opinión de algunos autores, de soberanía, por lo cual está a cargo directamente de la administración pública centralizada, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y el municipal.—c) Obligatorio para el usuario... d) Obligatorio para el prestador del servicio ... e) Indispensable ... f) Constante ... g) Gratuito ... h). Régimen jurídico de derecho público ... i) Régimen de monopolio ... j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales. Como el servicio público de tránsito se presta en las tres esferas de competencia, lo podemos clasificar también como federal, estatal y municipal. ... Se trata de la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona ... b) La actividad satisfactoria de dicha necesidad.—La satisfacción de la referida necesidad de carácter general requiere de realizar la actividad técnica consistente en ordenar y agilizar el tráfico vehicular, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública ... «El servicio público regional o provincial de transporte ... A. conceptos, división y clasificación del transporte.—Entendido el transporte como un servicio, cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto ... En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre –ferroviario y carretero-, subterráneo y extraterrestre. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional B. Definición.—Entendemos por servicio público de transporte, la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la administración pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a

un mutable régimen jurídico de derecho público ...» D. El de transporte, en la clasificación del servicio público.—a) *Uti singuli*.—Se considera al servicio público de transporte, como de *uti singuli* porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales y reglamentarios en cada caso.—b) De gestión pública y privada.—El servicio público de transporte puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión o permiso ... c) Voluntario para el usuario ... d) Obligatorio para el prestador del servicio ... e) Indispensable ... f) Cotidiano ... g) Oneroso ... i) De régimen de oligopolio.—La prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta.—j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales ...'

"De lo que se tiene que el tránsito es el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública, y el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, ya sea como peatón, conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes; asimismo, que se considera al servicio público de tránsito, como *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que lo regulan, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial.

"En la resolución en comento, se concluyó que se trata de servicios distintos y que, por tanto, la materia de tránsito no incorpora la de transporte, estableciéndose la tesis jurisprudencial P./J. 80/98, consultable en la página ochocientos veintidós, del Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época, del **nOTA**: *nOTA*, que indica:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE.—En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de

la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos y transportar, llevar personas o cosas de un punto a otro y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a todos los usuarios o al universo de usuarios de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado.'."

De lo que se desprende que los servicios públicos de tránsito y transporte, dadas sus características y sus conceptos, son servicios distintos; consecuentemente, la facultad que expresamente tiene el Municipio en materia de tránsito no incorpora la de transporte.

Asimismo, debe tomarse en cuenta el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P/J. 137/2001 del Pleno, visible en la página mil cuarenta y cuatro, del Tomo XV, enero de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor siguiente:

"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ.—Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora

del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito."

De la que se desprende que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo, y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular.

De todo lo anterior, se llega a la conclusión de que constitucionalmente el Municipio de Atlatlahucan, Estado de Morelos tiene la facultad de expedir los reglamentos que organicen la administración pública municipal y regulen los servicios públicos de su competencia, dentro de los que se encuentra el servicio de tránsito mas no el de transporte, ya que ni la Constitución Federal ni las leyes locales le otorgan dicha facultad.

En la controversia citada se llegó a la conclusión de que los conceptos "tránsito" y "transporte" son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo. Dicha distinción, se dijo, es evidente a partir de las características de cada uno de ellos. Así, mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante, el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano".

Las mismas consideraciones fueron abordadas por este Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 87/2009 en sesión de veintisiete de octubre de dos mil once.

Particularmente se destaca, que la prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye, en principio, al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta.

Por su parte, la fracción V del artículo 115 de la Constitución General sí establece una regla por medio de la cual los Municipios, según lo dispongan las leyes federales o locales, tendrán una facultad para, entre otros supuestos, intervenir exclusivamente en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial.

A fin de establecer con una mayor precisión cuál es el alcance de ese supuesto, conviene acudir al significado gramatical de las palabras, intervenir, formulación y aplicación, según el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*:

- **Intervenir.** En su cuarta, séptima y décima acepción expresa: Dicho de una autoridad: Dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones. Dicho del Gobierno de un país de régimen federal: Ejercer funciones propias de los Estados o provincias. Y, tomar parte en un asunto.
- **Formular.** En dos de sus acepciones dice: Reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etcétera. Y, expresar, manifestar.
- **Aplicación.** En los dos primeros de sus significados señala: acción y efecto de aplicar o aplicarse. Y, afición y asiduidad con que se hace algo, especialmente el estudio.
- **Aplicar.** En general es emplear, administrar o poner en práctica un conocimiento, medida o principio, a fin de obtener un determinado efecto.

Rendimiento en alguien o algo. Destinar, adjudicar, asignar. Y, en derecho es adjudicar bienes o efectos.

De ello se puede entender que cuando la fracción V en estudio dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendientes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto y siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

En ese sentido, de la interpretación que se puede inferir del Texto Constitucional podemos concluir que los programas de transporte público de pasajeros tendrán como finalidad establecer las políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como, garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo Metropolitano. También, la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.

En otro aspecto, de la revisión al proceso de reforma constitucional respectiva, se advierte que en el dictamen de fecha quince de junio de mil novecientos noventa y nueve de la Cámara de Diputados que conjunta diversas iniciativas que fueron presentadas para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y nueve, se señaló lo siguiente:

"G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:

"...

"11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público. ..."

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

Según se puede advertir del texto inserto, en principio una de las múltiples iniciativas sí contemplaba que el transporte se incluyera como servicio reservado a los Municipios, pero posteriormente en el dictamen no prosperó, pues la razón que tuvo la reforma constitucional radicó esencialmente en reestructurar la fracción V en comento y, en lo conducente, facultar constitucionalmente a los Municipios para intervenir en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

En ese sentido, la participación que corresponde a los Municipios en la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros queda supe-  
ditada a lo que determine el gobierno de cada Estado.<sup>55</sup>

Lo anterior se puede desprender de la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la referida fracción III señala de forma expresa los servicios que el Municipio por su propia naturaleza son de su exclusiva atribución.

Por su parte, la fracción II del artículo 115 en comento, esencialmente, regula los aspectos de la autonomía municipal en los distintos órdenes, puesto que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública muni-

---

<sup>55</sup> Sobre este aspecto es ilustrativo el artículo 19, fracción XIX, de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco:

"Artículo 19. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado, que ejercerá de manera directa o a través de las dependencias y organismos de la administración pública estatal, según se establezca en esta ley y en sus reglamentos, las siguientes:

"...

"XIX. Proponer los términos de coordinación con los Municipios, a fin de establecer los modos de participación y consulta a efecto de autorizar, en su caso, las concesiones y permisos en materia del servicio público de transporte."



cipal y del procedimiento administrativo y, a su vez, los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes expedidas por 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.

Respecto de la fracción III, inciso h) del numeral 115 constitucional, ya ha quedado precisado que la conclusión del Tribunal Pleno radica en que constitucionalmente los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio público, entre otros, el de tránsito mas no el de transporte, en razón que respecto de este último la Constitución General no le otorga dicha facultad.

De tal modo que bajo la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que específicamente los Municipios tuvieran la atribución de prestar materialmente el servicio de transporte público.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional la actuación de las autoridades del Estado se encuentra acotada por competencias y facultades específicas que son asignadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los Municipios, a fin de que esas directrices sirvan como referente para la actuación de los diversos órdenes de gobierno, dada la complejidad del sistema municipal.

En ese sentido, el Municipio carece de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público, desde luego, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales previstos para tal efecto.

La Constitución habilita al Municipio para tener la intervención efectiva en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente previstos, pero siempre conforme a las leyes federales y locales correspondientes.

Ahora bien, del contenido del precepto reclamado se advierte que en él no se regulan cuestiones concernientes al tránsito, sino al transporte y, en específico a cuestiones de movilidad; conceptos que se definen en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en los siguientes términos:

"Del objeto de la ley

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de mayo de 2016)

"Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto:

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"I. Determinar los sujetos activos de la movilidad que son las personas con discapacidad, los peatones, los ciclistas, usuarios de la movilidad no motorizada, los motociclistas, los automovilistas, usuarios, conductores y prestadores del servicio público de transporte en todas sus modalidades, así como las empresas de redes de transporte;

"II. Regular la movilidad y el transporte en el Estado de Jalisco, así como los derechos y obligaciones de los sujetos de la movilidad, para establecer el orden y las medidas de seguridad, control de la circulación vehicular motorizada y no motorizada de personas, bienes y servicios, en las vías públicas abiertas a la circulación que no sean de competencia federal;

"III. Establecer las bases para programar, organizar, administrar y controlar la infraestructura con origen y destino para las personas con discapacidad, peatones, movilidad no motorizada y transporte público, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial;

"IV. Determinar las bases para planear, establecer, regular, administrar, controlar y supervisar el servicio público de transporte;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"V. Establecer la coordinación del Estado y los Municipios para integrar y administrar el sistema de vialidad y tránsito, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"VI. Establecer los esquemas de coordinación institucional, así como la delimitación de las atribuciones para el cumplimiento de los objetivos y fines de los programas de fomento a la cultura y educación vial; y

"VII. Implementar preferentemente avances tecnológicos tendientes al mejoramiento del servicio público de transporte en todas sus modalidades, en lo que atañe al cobro de tarifas mediante el sistema de prepago; a la contratación y pago del servicio a través de medios electrónicos; a la realización de los trámites ante la secretaría y el Registro Estatal de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco; así como al control vehicular mediante un dispositivo que permita su identificación por radiofrecuencia que en lo futuro sustituya a la placa metálica que actualmente se utiliza para esos efectos.

"Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos son de orden público e interés social, debiéndose aplicar supletoriamente en lo conducente y no previsto, las disposiciones de la ley que regule el procedimiento administrativo del Estado de Jalisco y las instancias que deriven del mismo."

"Artículo 2o. Para los efectos de la fracción I del artículo anterior:

"I. Son principios rectores de la movilidad:

"a) La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición;

"b) El respeto al medio ambiente a partir de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera;

"c) El desarrollo económico, a partir del ordenamiento de las vías públicas de comunicación a fin de minimizar los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías;

"d) La perspectiva de género, a partir de políticas públicas, que garanticen la seguridad e integridad física, sexual y la vida, de quienes utilicen el servicio del transporte público, y

"e) La participación ciudadana, que permita involucrar a los habitantes en el diseño y distribución de las vías públicas de tal manera que puedan convivir armónicamente los distintos usuarios de la movilidad sustentable;

"II. Son vías públicas: las calles, calzadas, avenidas, viaductos, carreteras, caminos y autopistas, así como las vialidades primarias y corredores de movilidad con prioridad al transporte público y, en general:

"a) Los predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal, vehicular y al transporte colectivo, y

"b) Los caminos públicos de jurisdicción estatal, destinados temporal o permanentemente al tránsito de personas, semovientes y vehículos, incluyendo el área del derecho de vía de los mismos; así como las vialidades de uso común de los condominios, cuando su ubicación geográfica permitan el libre tránsito

peatonal, vehicular o de transporte colectivo y sea necesario para la unión entre dos o más puntos de intersección con zonas urbanas;

"III. No tienen el carácter de vías públicas los predios pertenecientes al dominio privado de la Federación, del Estado, de los Municipios o de los particulares, para fines restringidos o aprovechamientos privados, así como los bienes de uso común de los condominios;

"IV. Se denominan vías públicas de comunicación local: las vías públicas, incluyendo sus construcciones de ingeniería como puentes, alcantarillas, pasos a desnivel y demás elementos de protección, a excepción de aquellas que comuniquen al Estado con otra u otras entidades federativas, o las construidas en su totalidad o en su mayor parte por la Federación, siempre que éstas no se hubieren cedido al Estado, y

"V. Se entiende por derecho de vía, a la zona afecta a una vía pública en ambos lados de ésta, con las medidas que determine el reglamento correspondiente."

"Artículo 3o. Las disposiciones de la presente ley regularán:

"I. Las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio, de manera que no afecten el orden de las vías públicas de circulación local y la circulación vial respetando el medio ambiente;

"II. Que los servicios de transporte público se presten bajo los principios de: puntualidad, higiene, orden, seguridad, generalidad, accesibilidad, uniformidad, continuidad, adaptabilidad, permanencia, oportunidad, eficacia, eficiencia, y sustentabilidad medio ambiental y económica;

"III. Que las acciones relativas a la construcción, administración y aprovechamiento de las obras de infraestructura se orienten a facilitar la movilidad y medios de transporte sustentables;

"IV. Las características de los vehículos y sus condiciones operativas, necesarias para permitir su circulación, con base en las normas aplicables;

"V. Los requisitos, condiciones, términos y procedimientos para el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones y permisos destinados a la prestación del servicio público de transporte en sus distintas modalidades, y en la operación de servicios conexos en el área del derecho de vía;

"VI. El Programa Integral de Movilidad y Transporte, el cual deberá contener como mínimo el conjunto de políticas, lineamientos, especificaciones técnicas, estrategias y disposiciones relativas a la movilidad, y

"VII. Los requisitos y condiciones para establecer y operar servicios conexos."

De lo anterior se sigue, que a través del numeral impugnado no se restringen ni vulnera la esfera de atribuciones municipales, en tanto que su objeto se relaciona con las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Cabe destacar que en lo concerniente a las competencias, se establece la concurrencia entre el Estado y los Municipios, en los términos siguientes:

"De los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio

"Artículo 13. En la aplicación de esta ley y sus normas reglamentarias, concurrirán el Ejecutivo del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en los ámbitos de sus respectivas competencias y conforme a las atribuciones que establece el presente ordenamiento."

Consecuentemente, las atribuciones de los Municipios se encuentran salvaguardadas en ese ámbito de concurrencia. Sobre la materia específica de equipamiento vial, el artículo 15 de la propia ley, prevé:

"Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

"a) Intervenir, conjuntamente con el Ejecutivo, en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial;

"b) Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a las normas aplicables de carácter técnico y de ordenamiento territorial; ..."

Lo anterior se aúna al hecho de que en términos de los diversos artículos 211<sup>56</sup> y 213<sup>57</sup> del Código Urbano, se salvaguardan las atribuciones municipales en materia de infraestructura y equipamiento básico, al disponer que el Ayuntamiento que expida el plan o programa donde se autorice la determinación de reservas, le corresponderá promover, regular, controlar y exigir el desarrollo de las obras de infraestructura básica, sin las cuales no se autorizará modalidad alguna de acción urbanística, así como que las obras de infraestructura básica las promoverá el Ayuntamiento de manera directa, o podrá transferirlas a quienes realicen la acción urbanística.

Por otra parte, son infundados los argumentos que se expresan tendientes a combatir el artículo cuarto transitorio del Decreto de Reforma al Código Urbano, en tanto que contrariamente a lo que se pretende, dicho numeral no invade la esfera de atribuciones municipales.

La disposición transitoria dispone lo siguiente:

"Cuarto. La instalación de los ciclopuertos en espacios públicos, se realizará con cargo a los Ayuntamientos, dentro de sus posibilidades presupuestales. ..."

Como el propio numeral lo establece, el desarrollo de ciclopistas queda sujeto a las posibilidades presupuestales del Municipio, de tal manera que corresponderá a éste, dentro del ámbito de sus posibilidades, implementar esas ciclopistas con el propósito de mejorar la vialidad en su territorio.

Cabe destacar que la previsión de ciclopistas deriva del Programa Estatal de Desarrollo Urbano<sup>58</sup> y su reglamentación corresponde a los Municipios, en términos del artículo 223 del propio Código Urbano, cuyo tenor es el siguiente:

---

<sup>56</sup> "Artículo 211. Al Ayuntamiento que expida el plan o programa donde se autorice la determinación de reservas, le corresponderá promover, regular, controlar y exigir el desarrollo de las obras de infraestructura básica, sin las cuales no se autorizará modalidad alguna de acción urbanística."

<sup>57</sup> "Artículo 213. Las obras de infraestructura básica las promoverá el Ayuntamiento de manera directa, o podrá transferirlas a quienes realicen la acción urbanística, conforme a los sistemas que se definen en el capítulo VIII, título noveno del presente ordenamiento."

<sup>58</sup> "Artículo 90. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, en términos generales deberá contener:

"...

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XI. La implementación de infraestructura para espacios destinados a ciclovías, ciclopuertos, y sistemas de movilidad para personas con discapacidad."

"Artículo 223. Las garantías mínimas de acceso y bienestar con las que deben adecuarse las edificaciones y espacios abiertos tanto públicos como privados son las siguientes, las cuales estarán contenidas en los reglamentos municipales:

"...

(Reformada, P.O. 24 de septiembre de 2013)

"VIII. Vía pública;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XII. Ciclopuertos; y

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XIII. Vialidades preferentes o exclusivas para el transporte colectivo de superficie y el transporte escolar."

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XII. Las medidas de protección de los bienes inmuebles considerados Patrimonio Cultural del Estado; y

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XIII. Los objetivos específicos para lograr el desarrollo sustentable del Estado."

Consecuentemente, la disposición transitoria atiende a aspectos de planeación sobre problemas de movilidad, respecto de los cuales el Municipio conserva la facultad de pormenorización en los términos que permitan sus presupuestos, además que la propia Ley de Movilidad y Transporte en el Estado, salvaguarda ese ámbito de atribuciones municipales, al disponer que corresponderá a las autoridades municipales determinar las excepciones para la utilización de las vías públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 11. Las aceras de las vías públicas, sólo deberán ser utilizadas para el tránsito de las personas con discapacidad y por los peatones, con las excepciones que determinen las autoridades municipales dentro de la jurisdicción que les corresponda, para dar espacios a la infraestructura para circulación de bicicletas y la instalación de ciclopuertos. Dichas autoridades promoverán la planificación y construcción de una red de ciclovías o sendas especiales para la circulación de bicicletas y similares cuyos conductores estarán obligados a utilizarlas."

Atendiendo a lo anterior, el concepto de invalidez analizado resulta infundado.

En el noveno concepto de invalidez se argumenta que los artículos 10, fracciones LV, LVII y LVIII, y cuarto transitorio del Código Urbano vulneran el principio de libre administración hacendaria.

Las normas combatidas prevén:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano."

Para dar respuesta a estos planteamientos debe señalarse inicialmente que el concepto de hacienda municipal sólo puede ser entendido en el contexto del federalismo hacendario.

Así, sin perjuicio del respectivo ámbito de competencia de cada nivel de gobierno y del principio de libre administración hacendaria que rige para cada uno en lo individual, es el caso que determinados recursos de un nivel de gobierno, en aras de dicho principio y consecuentemente en función de su



libre disposición y aplicación, se destinan a favor de otro nivel de gobierno para su fortalecimiento y para coadyuvar en determinadas materias específicas; sin embargo, en este tipo de recursos, aunque pasan a formar parte de la hacienda pública del ente al que se beneficia, prevalecen las disposiciones del que los destina para tal efecto, de tal manera que para esos recursos continúan rigiendo las disposiciones legales que originariamente los prevén y que son las que establecen dicho destino y aplicación, por lo que en estos casos los beneficiarios de los mismos no pueden disponer libremente de los recursos sino en estricta aplicación para los fines que prevén las leyes que los regulan.

En efecto, sea que se trate de entidades federadas o de la Federación, la actividad financiera se desarrolla no sólo por el gobierno federal, sino también por los gobiernos locales, cada uno en su respectivo ámbito de competencias. Esto ha motivado el establecimiento de sistemas de coordinación, mediante la celebración de convenios acorde con las disposiciones que rigen los recursos respectivos, para que cada nivel de gobierno pueda disponer de sus recursos y cuando éstos se destinan a otro nivel de gobierno se ajusten a las disposiciones legales del primero para su correcta y eficaz aplicación y destino para coadyuvar en materias específicas de interés común.

Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como ya quedó expuesto con antelación, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a las disposiciones federales y convenios de coordinación respectivos para su aplicación.

Puntualizado lo anterior destaca que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes, se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>59</sup> en lo relativo al tema de Municipio-hacienda y, al respecto ha señalado lo siguiente:

---

<sup>59</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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, ..."

1. Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

2. Consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual deviene del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.<sup>60</sup>

Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Lo anterior porque mientras las participaciones federales tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto que su finalidad es compensar la pérdida que sufren los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación, las aportaciones federales tienen como finalidad un efecto esencialmente redistributivo, que pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en aquellos Estados y Municipios más débiles económicamente para impulsar su desarrollo.

Así, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de

---

<sup>60</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente.<sup>61</sup>

Esto último se ha entendido como el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.<sup>62</sup>

3. También este Alto Tribunal ha establecido respecto tanto de las participaciones como de las aportaciones federales que las mismas se encuentran protegidas por el principio de integridad de los recursos municipales,<sup>63</sup> el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, pues en caso de

---

<sup>61</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

<sup>62</sup> Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto, son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del presupuesto de egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Concejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>63</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad

que se entreguen de manera extemporánea se generara el pago de los intereses correspondientes.

4. Se consagra el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.<sup>64</sup>

5. Se prevé también el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, el cual asegura a los Municipios, que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.<sup>65</sup>

6. Se establece la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.<sup>66</sup>

7. Se establece la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.

---

una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

<sup>64</sup> En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los Municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", consultable en la Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página ochocientos ochenta y tres.

<sup>65</sup> Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004 en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

<sup>66</sup> Sobre este tema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". Sin embargo, en el tratamiento del proyecto, este tema se aborda más adelante.

En este contexto, la fracción IV de este precepto establece un conjunto de provisiones, cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, en los que se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de todos estos aspectos genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.

Una vez precisado lo anterior, se advierte que la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 33,<sup>67</sup> que dentro de las aportaciones federales se encuentran las relativas al Fondo de Infraestructura Social, las cuales deben destinarse al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colo-

---

<sup>67</sup> "Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

"A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

"I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"II. Fondo de Infraestructura Social para las entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los Municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

"Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del fondo a que se refiere este artículo, se deberán orientar preferentemente conforme al informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero.

"En el caso de los Municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno de la entidad correspondiente y el Municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del Municipio o demarcación

nias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"Adicionalmente, las entidades, los Municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente apartado, véase transitorio décimo cuarto del decreto que modifica la ley.

"B. La Secretaría de Desarrollo Social, las entidades y los Municipios o demarcaciones territoriales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán las siguientes obligaciones:

"I. De la Secretaría de Desarrollo Social:

"a) Publicar el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza, y

"b) Proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades y del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en términos de lo establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social;

"II. De las entidades, Municipios y demarcaciones territoriales:

"a) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

"b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

"c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;

"d) Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios y de las demarcaciones territoriales, lo harán por conducto de las entidades;

"e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible;

"f) Reportar trimestralmente a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento sobre el uso de los recursos del fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de esta ley, así como con base en el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales. Asimismo, las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, deberán proporcionar la información adicional que solicite dicha secretaría para la supervisión y seguimiento de los recursos, y

Conforme a estos lineamientos, debe desestimarse el concepto de invalidez que se analiza, en virtud de que las fracciones impugnadas del numeral 10 ya reproducidas, no vulneran el principio de libre administración hacendaria, sino por el contrario, son congruentes con las obligaciones que el Municipio debe enfrentar para el desarrollo social y, por otro lado, en virtud de que se reserva a ellos mismos, la determinación de qué cantidad se aplicará a esos rubros, atendiendo a sus posibilidades presupuestales y en el caso de la fracción LVII, se sujeta a previo convenio, por lo que no se impone al Municipio la prestación de servicios de seguridad y vigilancia en áreas comunes de las unidades de interés social.

**OCTAVO.—Estudio de los conceptos de invalidez relativos a la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado.**

En el cuarto concepto de invalidez los diputados accionantes argumentan que el procedimiento legislativo del que deriva el Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por el artículo 14 de la Constitución Federal, al no permitir el acceso irrestricto a la justicia, en específico respecto de los artículos 140 y 400.

Tales argumentos son infundados, atendiendo a que la parte promotiva pasa por alto que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano constituyen instrumentos para definir la forma en que deben asentarse los desarrollos humanos en un ámbito de congruencia que, como se ha explicitado, deriva directamente de los previstos en los artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C, de la Constitución, así como en la Ley General de Asentamientos Humanos que prevé que es de orden público e interés social, fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos<sup>68</sup> establecían que para efectos del control del desa-

---

"g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

"Los Municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al Municipio, y

"III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada Municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión."

<sup>68</sup> "Artículo 1o. ... fracción II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

rollo urbano, no surtirán efectos los actos jurídicos que contravengan los Planes de Desarrollo Urbano.<sup>69</sup>

Además, tales directrices también se contemplan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en el artículo 1, fracciones I, II y III,<sup>70</sup> así como el diverso 110.<sup>71</sup>

Atendiendo a esos lineamientos de planeación e interés social,<sup>72</sup> compete al gobernador del Estado de Jalisco,<sup>73</sup> la aprobación del Plan Estatal de

<sup>69</sup> "Artículo 53. No surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta ley, la legislación estatal en la materia y los Planes o Programas de Desarrollo Urbano."

<sup>70</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;

"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; ..."

<sup>71</sup> Artículo 110. No surtirán efectos los actos, convenios, contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas a que se refiere este ordenamiento."

<sup>72</sup> Código Urbano

"Artículo 76. Para los efectos de este título, se entenderá por planeación urbana, el conjunto de herramientas de que dispone la autoridad para prever, racionalizar y coordinar el desarrollo sustentable de los centros de población, propiciando mediante el ordenamiento territorial y la programación de acciones estratégicas, un sistema urbano equilibrado, eficiente, competitivo y orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, dará seguimiento a los indicadores derivados de los instrumentos y herramientas de planeación urbana, que determinen la eficiencia urbana sustentable en los centros de población."

"Artículo 77. El ordenamiento del territorio, la planeación urbana y la definición de las directrices que orientarán el desarrollo de los centros de población es responsabilidad compartida entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. Respetando las competencias constitucionales de cada nivel de gobierno será indispensable la coordinación institucional para articular un sistema de planeación urbana estatal."

<sup>73</sup> Código Urbano:

"Artículo 80. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"I. Establecer las políticas generales a las (sic) se sujetará la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el territorio del Estado;



Desarrollo y a los Municipios formular y revisar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, atendiendo el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables, así como asegurar su congruencia con el Programa Estatal y los Planes Regionales<sup>74 75</sup>.

Por otra parte se observa que con el fin de revisar y evaluar los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, éstos estarán sujetos a la participación y consulta permanente de los diversos grupos sociales<sup>76</sup> y únicamente serán

"II. Promover ante el Congreso del Estado la fundación de nuevos centros de población previstos en los Planes de Desarrollo Urbano;

"III. Aprobar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano."

<sup>74</sup> Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar, ejecutar, evaluar y revisar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los Planes de Desarrollo Urbano de centros de población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, atendiendo el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables;

"II. Asegurar la congruencia de los programas y planes a que se refiere la fracción anterior, con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y los planes regionales, haciendo las proposiciones que estime pertinentes;

"...

"XXIX. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva."

<sup>75</sup> Artículo 78 A. El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integrará por un conjunto de programas y planes, de desarrollo y ejecución obligatorios, articulados entre sí, en relación directa con los ordenamientos ecológicos y los atlas de riesgo, organizados de la siguiente manera:

"...

(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)

"II. Instrumentos de Referencia:

"...

"d) Programas de Ordenamiento Ecológico Local;

"...

(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)

"III. Planes de Desarrollo Urbano Derivados:

"a) Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población; y

"b) Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

(Reformado, P.O. 11 de enero de 2018)

"Los programas o planes que integran el Sistema Estatal de Planeación y Regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano estarán a cargo de manera concurrente del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos y deberán ser congruentes entre sí. Son de carácter obligatorio y deberán incorporarse al Sistema de Información Territorial y Urbano."

<sup>76</sup> Artículo 38. La formulación, revisión, ejecución, control y evaluación de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano, estarán sujetos a la participación y consulta permanente de los diversos grupos sociales que integran la comunidad, a través de los organismos de participación ciudadana, social, vecinal y de consulta que señala el presente ordenamiento."

publicados e inscritos aquellos planes y programas aprobados con apego a las disposiciones conducentes y entrarán en vigor a partir de su publicación en el medio oficial de divulgación.<sup>77</sup>

Ahora bien, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano deberá ser revisado por disposición expresa del artículo 88 del Código Urbano del Estado de Jalisco,<sup>78</sup> cada seis años, durante el primer año del ejercicio constitucional de la administración estatal, para valorar si existe una justificación técnica y legal para su actualización, o en su caso modificación, en tanto, el programa municipal se elaborará con visión a largo plazo, debiendo ser revisado durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento para valorar si existe una justificación técnica y legal para su actualización, o en su caso modificación.<sup>79</sup>

La revisión de los programas y planes municipales es obligatoria para los Ayuntamientos entre otros supuestos, cuando se detecten omisiones o incongruencias.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> "Artículo 84. Los programas y planes previstos en el artículo 78 de este código:

"I. Entrarán en vigor a partir de su publicación en el medio oficial de divulgación que corresponda."

<sup>78</sup> "Artículo 88. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano es el documento rector de ésta materia en el Estado, donde se integran el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas, disposiciones e instrumentos tendientes a promover el desarrollo integral sustentable de los asentamientos humanos de la entidad, elaborado con base en los indicadores de sustentabilidad.

"El Programa Estatal de Desarrollo Urbano deberá ser revisado cada seis años, durante el primer año del ejercicio constitucional de la administración estatal, para valorar si existe una justificación técnica y legal para su actualización, o en su caso modificación."

<sup>79</sup> "Artículo 94. ...

"El Programa Municipal de Desarrollo Urbano se elaborará con visión a largo plazo, debiendo ser revisado durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento para valorar si existe una justificación técnica y legal para su actualización, o en su caso modificación."

"Artículo 138. Los Programas y Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los que ordenen y regulen las áreas o regiones metropolitanas se elaborará (sic) con visión a largo plazo, debiendo ser revisados por las autoridades responsables de formularlos y aprobarlos, por lo menos cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional de los Ayuntamientos, para decidir si existe una justificación técnica y legal para su actualización, o en su caso modificación."

<sup>80</sup> "Artículo 139. Será obligatoria para los Ayuntamientos la revisión y en su caso actualización de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano de centro de población y planes parciales de desarrollo urbano, mediante acuerdo del Ayuntamiento, cuando sean acreditados los siguientes motivos:

"I. Se detecten omisiones, errores o falta de congruencia en sus disposiciones;

"II. Se produzcan cambios en el aspecto económico que los hagan irrealizables o incosteables; (Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"III. Se presenten propuestas de los ciudadanos con base en una consulta pública debidamente autorizada a razón de que las condiciones actuales de las áreas, zonas, predios o fincas requieran de innovación urbana; o

De lo anterior se sigue que, si los Planes de Desarrollo Urbano tienen como objetivo el ordenar y regular el desarrollo de los centros de población, en cumplimiento a lo dispuesto en el marco normativo descrito debe concluirse que lo dispuesto en los artículos 140 y 400 del Código Urbano del Estado de Jalisco no restringen ni limitan el derecho de acceso a la justicia.

El tenor de los preceptos impugnados, es el siguiente:

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 140. El procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones:

"I. Si se detectan omisiones, errores o falta de congruencia en los elementos de un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se corregirá de la siguiente manera:

"a) El procedimiento se iniciará en cuanto se detecte la existencia de dichos supuestos;

"b) Si la omisión, error o falta de congruencia se refiere únicamente a la integración de los documentos del programa o plan, la dependencia municipal procederá a integrarlos correctamente y propondrá al Ayuntamiento el proyecto de acuerdo donde se apruebe su corrección, y

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. El Tribunal de lo Administrativo sólo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 400. El tribunal de lo administrativo es competente para decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, para lo cual sus resoluciones deberán sujetarse a las siguientes reglas:

---

"IV. Se determine la actualización del programa o plan, en forma total o en alguna de sus disposiciones, mediante sentencia definitiva y firme pronunciada en juicio sustanciado ante el Tribunal de lo Administrativo."

"I. La resolución no podrá tener como consecuencia la autorización para ejecutar una acción urbanística que contravenga los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes;

"II. No procederá la suspensión de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes; y

"III. La sentencia definitiva no podrá determinar la improcedencia de la aplicación de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano vigentes.

"Lo dispuesto en las fracciones anteriores sólo procederá cuando se trate de la aplicación de Programas y Planes de Desarrollo Urbano que no tengan una antigüedad mayor a seis años desde su creación o última actualización."

Como se advierte, los preceptos cuestionados regulan el procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, previendo que el tribunal administrativo sólo podrá decretar la improcedencia de la aplicación de los programas o planes correspondientes, que tengan una vigencia mayor a seis años, así como que las resoluciones dictadas en controversias entre la administración estatal y la municipal tienen que sujetarse a determinados efectos cuando los Programas y Planes de Desarrollo Urbano que no tengan una antigüedad mayor a seis años desde su creación o última actualización.

Las disposiciones cuestionadas no restringen el acceso a la justicia, pues como se ha visto, están en constante revisión y cobran sentido en tanto que como se ha reiterado, los planes municipales deben guardar congruencia con los planes y programas estatales y éstos son revisables cada seis años, de tal manera que la modificación de los primeros no puede soslayar la eficacia de aquellos, sin menoscabo de que conforme al propio ordenamiento impugnado los planes y programas están sujetos a constante revisión, consulta y actualización, correspondiendo en todo caso a la autoridad, la obligación de probar su validez en caso de controversia administrativa o judicial<sup>81</sup> siendo factible que el tribunal administrativo en sentencia definitiva ordene la actualización del programa o plan, en forma total o en alguna de sus disposiciones.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> "Artículo 137. En caso de controversia administrativa o judicial, corresponderá a la autoridad la obligación de probar la vigencia, validez y efectos de las disposiciones y determinaciones del Programa o Plan de Desarrollo Urbano que se aplicó."

<sup>82</sup> "Artículo 139. Será obligatoria para los Ayuntamientos la revisión y en su caso actualización de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y Planes Parciales de Desarrollo Urbano, mediante acuerdo del Ayuntamiento, cuando sean acreditados los siguientes motivos:

Lo anterior se aúna al hecho de que el particular afectado por un acto de autoridad que tenga como fundamento la aplicación de una previsión contenida en un Plan de Desarrollo Urbano, podrá incoar el juicio administrativo o el juicio de amparo, con el fin de que el acto administrativo de que se trate sea declarado inválido o en su caso, inconstitucional y se sustraiga de su esfera jurídica la aplicación que le irrogó perjuicio.

En efecto, una cuestión es la relativa a las facultades de revisión por parte de las autoridades encargadas de la formulación y revisión de los planes y programas estatales y municipales y, otra, la defensa de los particulares frente a los actos de autoridad que se fundamenten en aquellos.

En mérito de lo anterior, es infundado el concepto de invalidez analizado.

En el quinto concepto de invalidez se aduce que el Código Urbano para el Estado de Jalisco, establece normas que son incongruentes entre sí y con el sistema normativo del desarrollo urbano, lo que hace que se vulnere el derecho humano a la certeza jurídica. Violación que se imputa a los artículos 140, fracción II, 186, 236 y 356 del ordenamiento reclamado.

Los artículos impugnados establecen:

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 140. El procedimiento para actualizar un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones:

"I. Si se detectan omisiones, errores o falta de congruencia en los elementos de un Programa o Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se corregirá de la siguiente manera:

"a) El procedimiento se iniciará en cuanto se detecte la existencia de dichos supuestos;

"b) Si la omisión, error o falta de congruencia se refiere únicamente a la integración de los documentos del programa o plan, la dependencia municipal procederá a integrarlos correctamente y propondrá al Ayuntamiento el proyecto de acuerdo donde se apruebe su corrección, y

---

"...

"IV. Se determine la actualización del programa o plan, en forma total o en alguna de sus disposiciones, mediante sentencia definitiva y firme pronunciada en juicio sustanciado ante el Tribunal de lo Administrativo."

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. El Tribunal de lo Administrativo sólo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años.

(Reformado, P.O. 22 de noviembre de 2014)

"Artículo 186. Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:

"I. Las realizadas con cargo a quien desarrolle la acción urbanística, que deberán estar habilitadas para su inmediata utilización:

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"a) Las dedicadas a espacios verdes, abiertos y recreativos, que deberán contar con las obras de jardinería en general, veredas pavimentadas, mobiliario urbano en general, bancas, botes de basura, juegos infantiles, ciclopuestos, instalaciones eléctricas e hidráulicas, y edificación necesarias para su operación, sanitarios, casetas o controles de ingreso, y otras.

"b) Las dedicadas a la organización y administración vecinal y cultural tales como salas de reunión, oficinas de asociaciones de vecinos, casetas de vigilancia, bibliotecas y otras, que deberán contar con las edificaciones e instalaciones propias para esos efectos, a razón de un metro cuadrado de construcción por cada diez habitantes en zonas habitacionales; cien metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas comerciales y de servicios y, cincuenta metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas industriales.

"c) Las de infraestructura, dedicadas a la construcción de obra educativa.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Estas áreas permitirán dispositivos de control o regulación pluvial siempre y cuando no contengan en su superficie estructuras que requieran cimentaciones o aprovechamiento del subsuelo.

"II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los Gobiernos Municipal, Estatal o Federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

"En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 236. Las áreas de restricción o de protección natural o civil, no serán generadoras de cesiones para destinos, por lo cual su superficie no se considerará para cuantificar las áreas de cesión que se deban generar cuando se urbanicen los predios donde se localizan."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 356. El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal se sujetará a lo establecido en el reglamento que al efecto expida el Ayuntamiento."

Se estima infundado el argumento respecto del artículo 140, fracción II, que prevé que el Tribunal de lo Administrativo sólo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años, en tanto que respecto de esta disposición ya se realizó el estudio relativo al analizar el concepto de invalidez previo.

Por otro lado, carece de razón la promovente al señalar que el artículo 186 dispone en forma genérica que tratándose de las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observarse los *instrumentos normativos aplicables*, en tanto que de su texto se observa que para ese tipo de obras se hace remisión expresa al Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

Ahora bien, aunque es cierto que la redacción de ese numeral puede originar cierta confusión, lo cierto es que del análisis integral del reglamento al que se remite, se observa que en él se establece en un capítulo específico, *la reglamentación de zonas de equipamiento urbano*,<sup>83</sup> de tal manera que la

---

<sup>83</sup> "Capítulo XIV

"Reglamentación de Zonas de Equipamiento Urbano

"Artículo 115. Dada la complejidad que reviste la participación de diversos organismos, con distintos criterios para realizar sus acciones de equipamiento, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano, tiene la finalidad de prever la localización y dosificación más óptima del equipamiento básico en las unidades territoriales que integran el territorio del Estado y los centros de población, a través de las siguientes acciones:

remisión debe entenderse hecha en relación con esas disposiciones, pues precisamente su formulación coincide con el objeto que al efecto se señala en su artículo 2<sup>84</sup> que ese reglamento estatal tiene por objeto establecer el

"I. Localización del equipamiento en zonas estratégicas de los centros de población, conformando núcleos o corredores de servicio, para las diferentes escalas urbanas, en función del volumen y periodicidad con que se demanden dichos servicios; y

"II. Establecer los lineamientos normativos de características de la edificación, cantidad de equipamiento y usos de suelo que orienten a la acción concreta de los organismos e instituciones responsables de la dotación del equipamiento."

"Artículo 116. Las construcciones o edificaciones que se realicen en zonas de equipamiento, por su relación de propiedad, administración y operación puede clasificarse como uso o destino, según lo señalado en la fracción XXI del artículo 3 de este reglamento."

"Artículo 117. Las zonas de equipamiento urbano son el conjunto de edificios y espacios predominantemente de uso público, en el que se realizan actividades complementarias a la habitación, trabajo y desarrollo humano, o bien, en las que las instituciones del sector público o privado proporcionan en su caso a la población servicios en el rubro de salud, educación, recreación, cultura, administración y seguridad. Por su área de influencia o nivel de servicios se clasifica en:

"I. Equipamiento vecinal: las zonas donde se ubica la concentración de equipamiento escolar básico, para los vecinos de una unidad habitacional, por lo que su accesibilidad será principalmente peatonal, generando los centros vecinales;

"II. Equipamiento barrial: las zonas donde se ubica la concentración de equipamiento de educación, cultura, salud, servicios institucionales y culto para la totalidad del barrio, generando los centros de barrio y corredores barriales;

"III. Equipamiento distrital: estas zonas generalmente se forman núcleos de equipamiento de educación, cultura, salud servicios institucionales y culto en los que sirven a amplias áreas del centro de población, generando los centros distritales o subcentros urbanos;

"IV. Equipamiento central: las zonas donde se ubica la principal concentración de equipamiento que sirve a la totalidad del centro de población, generando los centros urbanos; y

"V. Equipamiento regional: estas zonas contienen equipamiento que tiene un alcance que rebasa al propio centro de población, por lo que son adecuadas que se ubiquen sobre vialidades del sistema vial primario con fácil accesibilidad hacia las salidas carreteras."

"Artículo 118. Los usos y destinos permitidos en las zonas de equipamiento son los que se describen en la siguiente tabla: ..."

<sup>84</sup> "Artículo 2. El Reglamento Estatal de Zonificación tiene por objeto establecer el conjunto de normas técnicas y procedimientos, para formular la planeación y regulación del ordenamiento territorial en el Estado de Jalisco, señalando el contenido de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, considerando para esto la integración regional, a partir de un sistema de ciudades y la estructura urbana de los diferentes centros de población, que se organizan en un sistema de unidades territoriales. Para tales efectos se establecen:

"I. La estructuración territorial y urbana;

"II. La clasificación general de las áreas y predios;

"III. La definición de los tipos básicos de zonas en función de los usos y destinos permitidos en ellas;

"IV. La clasificación de los usos y destinos, en función del grado de impacto que provocan sobre el medio ambiente;

"V. Las normas de control de usos del suelo, indicando los rangos de compatibilidad de los usos permitidos en cada zona;

"VI. Las normas de control de densidad de la edificación;

"VII. Las normas para la prevención de siniestros y riesgos de incendio y explosión aplicables según el tipo de utilización del suelo;



conjunto de normas técnicas y procedimientos, para formular la planeación y regulación del ordenamiento territorial en el Estado de Jalisco.<sup>85</sup>

Por lo que atañe al ordenamiento territorial, tampoco existe incertidumbre, en virtud de que el propio Código Urbano establece que la reglamentación del ordenamiento territorial está contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial, de tal manera que no hay indefinición respecto de las normas que deben observarse para las obras dedicadas al rubro de educación.

También carece de razón la accionante en cuanto señala que el artículo 236 es inconstitucional porque no señala que deberá entenderse por "*áreas de protección natural*", quedando sin defensa el particular que solicite la autorización de cesiones.

Ello, en virtud de que el significado de aquel concepto deriva de la interpretación sistemática de la norma con las demás leyes aplicables, en específico, en la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente que al respecto dispone que las áreas naturales protegidas son *Las zonas del territorio estatal en que los ecosistemas originales que las conforman no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección*,<sup>86</sup> además, el propio ordenamiento define que

"VIII. Las normas a que se sujetarán las transferencias de derechos de desarrollo;

"IX. Las normas a que se sujetarán las edificaciones afectas al Patrimonio Cultural del Estado;

"X. Los requerimientos específicos para la elaboración de los proyectos definitivos de urbanización y de edificación respectivamente;

"XI. Las normas relativas al diseño urbano, a la ingeniería de tránsito y a la ingeniería urbana;

"XII. Los criterios de diseño arquitectónico que se establezcan con relación a la clasificación de géneros relativos a los usos y destinos, para establecer las especificaciones mínimas de dimensiones, instalaciones, iluminación, ventilación y otras necesarias; y

"XIII. La clasificación de peritos que intervendrán en la elaboración del Plan Parcial de Urbanización, el Proyecto Definitivo de Urbanización y los requisitos profesionales que deberán acreditar."

<sup>85</sup> Nota: No pasa desapercibido que en el decreto impugnado se dispuso en su artículo segundo transitorio, lo siguiente:

"Segundo. El titular del Poder Ejecutivo deberá, durante los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, emitir las disposiciones reglamentarias pertinentes, así como las reformas necesarias al Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco."

Así como que no se advierte que ello haya acontecido, en virtud de que hasta en tanto ello no se haya verificado, resultan aplicables las que se encuentran en vigor.

<sup>86</sup> "Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, se tomarán las definiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y las siguientes:

"...

"II. Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio estatal en que los ecosistemas originales que las conforman no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección."

son áreas naturales protegidas, los parques estatales o municipales, las formaciones naturales y las áreas de protección hidrológica.

En esta línea, contrariamente a lo argumentado por los promoventes, no existe incertidumbre sobre ese concepto.

Por otro lado, el que se instituya un Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal en términos del artículo 356 no transgrede el principio de certeza ni invade la capacidad auto organizativa del Municipio, en virtud

---

"Artículo 42. En los términos de esta ley, de las demás leyes y reglamentos aplicables, las áreas naturales del territorio del Estado, podrán ser materia de protección, para los propósitos y con los efectos y modalidades que en tales ordenamientos se precisan, mediante la imposición de las limitaciones que determinen las autoridades competentes para realizar en ellas sólo los usos y aprovechamientos socialmente necesarios. Las mismas son consideradas en la presente ley como áreas naturales protegidas estatales o municipales, y su establecimiento es de interés público."

"Artículo 43. La determinación de las áreas naturales protegidas de carácter estatal o municipal, tiene como objetivos:

"I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ambientales, y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ambientales;

"II. Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;

"III. Proporcionar un campo adecuado para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

"IV. Generar conocimientos y tecnologías que permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el Estado, así como su preservación;

"V. Coadyuvar a preservar la diversidad genética de las especies nativas de flora y fauna, silvestres y acuáticas, que habitan en las áreas naturales protegidas, particularmente las raras, endémicas, amenazadas o el (sic) peligro de extinción, de conformidad a las normas oficiales mexicanas aplicables;

"VI. Propiciar en parte o su totalidad, un espacio favorable para el desarrollo de la educación ambiental;

"VII. Proteger sitios escénicos de interés y valor histórico, cultural y arqueológico;

"VIII. Proteger y restaurar zonas de especial importancia por su valor hidrológico y forestal, que constituyan fuentes de servicios; y

"IX. Propiciar el ecoturismo, así como la recreación y el aprovechamiento formativo del tiempo libre de la población, conforme a criterios ambientales en las áreas naturales protegidas que sus elementos naturales lo permitan."

"Artículo 44. Se consideran áreas naturales protegidas, competencia del Gobierno del Estado:

"I. Los parques estatales;

"II. Formaciones naturales de interés estatal; y

"III. Áreas estatales de protección hidrológica."

"Artículo 45. Se consideran áreas naturales protegidas, competencia de los gobiernos municipales:

"I. Los parques ecológicos municipales;

"II. Las zonas de preservación ecológica de los centros de población;

"III. Formaciones naturales de interés municipal; y

"IV. Áreas municipales de protección hidrológica."

de que respecto de dicho consejo únicamente se establece que se instituye como un órgano técnico ciudadano, para la supervisión de obras respecto del cual se reserva la atribución reglamentaria al Municipio.<sup>87</sup>

En el sexto concepto de invalidez, los promoventes sostienen que los artículos 177, fracción I y 178, fracciones II y III, del código violentan la certeza jurídica, ya que la reforma combatida contiene contradicciones en su mismo texto que no permite ni a la autoridad encargada de la aplicación, ni al particular a quien está dirigida conocer cuál hipótesis normativa le será aplicable

---

<sup>87</sup> "Artículo 350. Los peritos en supervisión municipal son los profesionistas auxiliares de la autoridad municipal en la verificación de las obras de urbanización o edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia, que son los contratados por la autoridad municipal para auxiliarla en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, reportando las anomalías que detecte, asumiendo en cada caso las responsabilidades legales que de tal proceso se deriven, teniendo, asimismo, la responsabilidad de informar periódicamente o antes en el caso de ser necesario, a la dependencia municipal correspondiente.

"Los directores responsables deberán auxiliarse de los corresponsables de obra que son los profesionistas que tiene (sic) conocimientos especializados en un área específica del proyecto, de la construcción, de la restauración, de la urbanización o infraestructura y que, por ello, deben responsabilizarse junto con el director responsable de proyecto u obras, en el área específica de su especialidad deberá contar con su título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto, profesión equivalente o del área de su especialidad, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia.

"La clasificación de los directores responsables y corresponsables no es limitativa, los profesionistas tienen la posibilidad de tener diversas, siempre y cuando reúnan los requisitos necesarios para desempeñar su actividad en diferentes especialidades, las cuales serán certificados de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 351. Los directores responsables y los corresponsables de proyecto u obras son los responsables solidarios junto con los propietarios o poseedores de predios de que en las obras y especialidades en que intervengan se cumpla con lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes, reglamentos y normas, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables."

"Capítulo II

"De los peritos en supervisión municipal

"Artículo 353. Para el ejercicio de sus funciones los peritos supervisores municipales deberán tramitar y obtener su registro ante el Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal.

"Los peritos supervisores municipales deberán refrendar su registro cada tres años, mediante los requisitos que establezca el Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal, además de acreditar la capacitación y actualización profesional correspondiente.

"Cuando un Municipio cobre los derechos por supervisión de obras, tendrá la obligación de realizarlas directamente o con el apoyo de los peritos supervisores municipales.

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal deberá llevar un catálogo o registro por menorizado y público de los peritos supervisores municipales que hayan reunido los requisitos

y a la vez abre una oportunidad para que se dé sin control alguno la discrecionalidad de la autoridad conforme su menor o mayor criterio o interés.

Los promoventes aducen que el artículo 178 (con excepción de su segundo párrafo, el cual se sobreescribió de conformidad con lo establecido en el considerando cuarto) contradice el diverso 177, fracción I, en tanto que el primero establece que *no podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades y, el segundo, que las vialidades primarias serán tomadas en cuenta contra las áreas de cesión para destinos y, en su párrafo tercero, que los predios para obras de infraestructura básica (que incluye la vialidad primaria), serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión.*

A efecto de dilucidar tal planteamiento, se reproduce el tenor de esos preceptos:

"Artículo 177. Cuando a juicio de la autoridad municipal, las áreas de cesión a que se refiere este capítulo no sean útiles para fines públicos éstas podrán permutarse por otros terrenos, sujeto a las siguientes reglas:

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"I. No podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. Sólo podrán ser objeto de permuta parcial las áreas destinadas para equipamiento, cuando no sean útiles para el Municipio; la falta de utilidad deberá comprobarse en el acuerdo del Ayuntamiento que autorice la permuta, la cual no podrá rebasar el 20 por ciento del área de cesión a que esté obligado el urbanizador; ..."

---

correspondientes y, que por tanto, pueden fungir como tales, notificando a la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública y a los Municipios para su ratificación."

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"Artículo 354. La Secretaría de Infraestructura y Obra Pública y los Municipios podrán auxiliarse del Consejo Estatal de Peritos Supervisión Municipal, como organismo técnico ciudadano que apoya la actuación y capacitación de los mismos, en los términos de las normas reglamentarias correspondientes."

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"Artículo 355. El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal estará integrado por los representantes de los colegios de profesionistas de ingenieros civiles y arquitectos legalmente establecidos y registrados en el Estado de Jalisco y acreditados por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 356. El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal se sujetará a lo establecido en el reglamento que al efecto expida el Ayuntamiento."

"Artículo 178. Las áreas de cesión para equipamiento y cesiones para vialidad incluyendo la vialidad primaria municipal serán patrimonio municipal con carácter de dominio público, por lo que, al término de toda acción urbanística para la expansión o renovación urbana, deberá de consignarse el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable que dichas áreas o bienes tendrán en lo sucesivo.

"Las vialidades primarias contempladas en los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población o en los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que afecten a un predio, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Los predios que determine la autoridad a destinar para obras de infraestructura básica y equipamiento urbano, cuando la causa de aportarlas se generen por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización."

Del contenido de dichos numerales no se advierte la contradicción que se argumenta, en virtud de que el artículo 177 establece que procederá la permuta cuando las áreas de cesión no sean útiles para fines públicos estableciendo como regla que no podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades y de la redacción del segundo y tercer párrafo del diverso artículo 178 se observa que en este precepto se contiene supuestos específicos en los que ello será posible, a saber que la vialidad primaria afecte un predio o bien, cuando la autoridad lo determine porque la causa para aportar los predios por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto de urbanización.

De ello se sigue, que los numerales impugnados no regulan las mismas hipótesis normativas para la permuta de áreas de cesión y, por ende, el concepto de invalidez es infundado.

Asimismo, la parte accionante aduce que el artículo 212, párrafo primero, fracción IV, del Código Urbano es inválido, por considerar que el legislador fue omiso en señalar si se trata de una base general o no, lo que produce incertidumbre jurídica.

Señala que en el artículo 212, se imponen una serie de requisitos que habrá de cubrir el particular cuando una acción urbanística presente impac-

tos significativos sin señalar qué debe entenderse por esa clase de impacto confiriendo un amplio margen de discrecionalidad para la actuación de la autoridad.

El concepto de invalidez es infundado, en virtud de que como ya se ha señalado previamente en esta resolución, a través de las disposiciones del Código Urbano se busca establecer las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos y reservas de tierras para el ordenamiento territorial, atendiendo a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Esto es, el ejercicio de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco, deben ceñirse al marco de concurrencia que ya también ha sido explicitado, esto es, atendiendo a las atribuciones que competen a cada nivel de gobierno. Por ello, deberá analizarse en cada caso, si la atribución que se confiere a la entidad federativa se adecua a la normativa constitucional y legal que impera en la materia.

Por otro lado, también resulta inexacto que a través de dicha disposición se genere incertidumbre al no definirse qué debe entenderse por una acción urbanística de impacto significativo; ello, en tanto que el estudio y evaluación de impacto ambiental encuentra su desarrollo en lo dispuesto en La Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de la que se advierte que el impacto ambiental debe ser evaluado atendiendo a identificar los efectos de una obra, actividad o proyecto sobre el medio ambiente, aunado a que el término significativo es de entendimiento común pero de ahí no se sigue que queda a discrecionalidad de la autoridad definir en qué grado se verifica ese impacto porque el legislador estableció los parámetros que deben considerarse para determinar en qué medida se producirá el efecto en el medio ambiente.

Por otro lado, en el séptimo concepto de invalidez, se plantea que el procedimiento legislativo del que derivó el Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, al establecer normas que son contradictorias de otras leyes y desconocen la naturaleza y efectos del acto administrativo. Lo anterior ocurre con los artículos 133, 140 y 400 de dicho código

(respecto de estos numerales no se hará pronunciamiento en este apartado porque ya fueron materia de análisis previamente en esta resolución).

Esto, porque el artículo 133 de la reforma combatida, establece la posibilidad de que la autoridad municipal proceda a demoler obras a pesar de contar con la licencia de autorización o permiso, cuando estime que contravienen los planes o programas aplicables, lo cual contradice los principios elementales de derecho administrativo, y lo dispuesto en los artículos 14 y 19 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establecen los alcances de los actos administrativos y los requisitos legales para que tales alcances puedan ser destruidos o nulificados.

En relación con el análisis de constitucionalidad de este artículo 133 del Código Urbano impugnado, en el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno, se proponía declarar infundado el concepto de invalidez relativo.

No obstante, durante las sesiones de tres y siete de mayo de dos mil dieciocho, en la discusión de tal planteamiento, los Ministros integrantes del Pleno consideraron someter a votación la posible invalidez de la porción "con o" establecida en el primer párrafo de dicho numeral, al considerarse que el hecho de que se ordene la demolición de un inmueble que tuvo licencia es inconstitucional porque hay una resolución favorable que el quejoso tuvo para poder llevar a cabo esa construcción, así como de la fracción II del referido precepto.

Dicha propuesta de invalidez quedó desestimada, pues se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de declarar la invalidez del artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa "con o" del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Asimismo, se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto de declarar la invalidez del artículo 133, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del procedimiento legislativo del que derivó el Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial Local el cinco de noviembre de dos mil quince, en términos del considerando quinto de este fallo.

TERCERO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa "con o" y fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

CUARTO.—Se sobresee respecto de los artículos 47, segundo párrafo, 78, apartado A, párrafo primero, fracción II, inciso d), 84, fracción II, 178, párrafo segundo y 298, fracción II, del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial Local el cinco de noviembre de dos mil quince, en términos del considerando cuarto de este fallo.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los artículos 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, 121, párrafo último, 140, fracción II, 177, fracción I, 178, párrafo tercero, 186, párrafo último, 212, párrafo primero, fracción IV, 212 Bis, 236, 356, 400, párrafo último, y cuarto transitorio del Decreto Número 25655/LX/15, en términos de los considerandos séptimo y octavo del presente fallo.

SEXTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la delimitación del marco jurídico aplicable. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte primera, consistente en no sobreseer respecto del artículo 212, párrafo primero, fracción IV, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, denominado "vicios formales", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo del que derivó en el Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial Local el cinco de noviembre de dos mil quince. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

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

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relativos a la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa "con o", del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relativos a la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 133, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa "con o", y fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con distintas consideraciones, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte segunda, consistente en sobreseer respecto de los artículos 47, párrafo segundo, 78, apartado A, párrafo primero, fracción II, inciso d), 84, fracción II, y 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, en su parte primera, consistente en sobreseer respecto del artículo 178, párrafo segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose-

se de algunas consideraciones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con razones adicionales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracción LIV, y 121, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Cossío Díaz anunció voto aclaratorio general. Los Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez 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 de los considerandos séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, y octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado, en su parte tercera, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones LV, LVII y LVIII, 177, fracción I, 178, párrafo tercero, y transitorio cuarto del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 140, fracción II, y 400, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado, en su parte segunda, consistente en reconocer la

validez del artículo 140, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con consideraciones adicionales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 186, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Medina Mora I. votó en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 186, párrafo último, 236 y 356 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. parcialmente con las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez en los que se plantea la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 212, párrafo primero, fracción IV, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con consideraciones distintas, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en

reconocer la validez de los artículos 212 Bis y transitorio cuarto del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

### **En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes generales. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular por lo que hace al artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa "con o", del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al cual se sumaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Pérez Dayán para conformar un voto conjunto, con la anuencia de aquél. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto particular. El Ministro Medina Mora I. anunció votos concurrente y particular.

### **Votación que no se refleja en puntos resolutivos:**

Se expresaron cuatro votos a favor de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del considerando octavo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez relativos a la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa "dentro de los 60 días posteriores a la notificación", del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Dada la votación alcanzada y dado que se trata de una propuesta de oficio, el Tribunal Pleno determinó que no se incluya en el engrose la declaración de invalidez del artículo 133, párrafo primero, en la porción normativa "dentro de los 60 días posteriores a la notificación" del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de siete de mayo de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normas.**

**Nota:** Las tesis aislada y de jurisprudencia P. XII/2006, P./J. 127/2005, P./J. 122/2004 y 2a./J. 11/2016 (10a.), citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, febrero de 2006, página 25; XXII, octubre de 2005, página 2063; XX, diciembre de 2004, página 1124 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo I, página 803, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 123/2015.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, respecto de las cuales se hicieron valer planteamientos de invalidez, por violación a los artículos 14, 16, 31, fracción IV y 115 de la Constitución Federal.

Si bien comparto en su mayoría lo resuelto por este Alto Tribunal, respetuosamente formularé algunas consideraciones adicionales y de disenso respecto de lo fallado en el presente asunto.

**I. Análisis de constitucionalidad de los artículos 10, fracción LIV y 121, al ser omisos en determinar si se trata de bases generales o normas supletorias, por ausencia de reglamento municipal.**

En el considerando séptimo de la sentencia se reconoció, por unanimidad de diez votos, la validez de los artículos 10, fracción LIV y 121 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al considerar que no violan el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución General, ya que dichas disposiciones se relacionan con la congruencia, coordinación y ajustes que deben existir entre todos los actores en el ámbito del desarrollo urbano en los distintos órdenes de Gobierno Estatal o local, con base en las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001,<sup>1</sup> las Legislaturas Estatales están facultadas para emitir leyes tendentes a proporcionar una normativa homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin intervenir en cuestiones propias y específicas de cada Municipio.
- De una interpretación de los artículos 1, 2 y 3 del Código Urbano, se advierte que su objeto es establecer las bases generales para el ejercicio uniforme de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco, previsión que permea a todo el ordenamiento normativo.
- Es cierto que el artículo 10, fracción LIV, del Código Urbano no establece si es una base general, cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal; sin embargo, sí dispone que corresponde a los Municipios la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables y, en el artículo 47, se reserva a los Municipios la determinación de su integración, organización, funcionamiento y delimitación de atribuciones, con la única señalización de que sesionen por lo menos en forma bimestral.
- Si bien el artículo 121 no establece si se trata o no de una base general ni a qué nivel de gobierno corresponde su reglamentación, con base en los artículos 76, 77 y 78 del Código Urbano, se prevé que la planeación urbana orientará el desarrollo de los centros de población y que ésta es responsabilidad compartida entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos; por lo cual, deben coordinarse a efecto de articular un sistema, dentro del que se pormenorice el conjunto de programas y planes de desarrollo (entre ellos los de naturaleza parcial). Por lo que sí se estableció qué ámbito se encuentra reservado a los Municipios y en cuáles participará en forma concurrente.

Aun cuando coincido con el reconocimiento de validez de los artículos 10, fracción LIV y 121 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, lo hago por razones distintas a las expresadas en la sentencia, que a continuación expongo:

El objeto del Código Urbano impugnado (previsto en los artículos 1, 2 y 3) es, en general, ordenar y coordinar la materia de desarrollo urbano entre el Estado y los Ayuntamientos, así como la distribución de competencias en la materia, entre los diferentes niveles de gobierno en la entidad, sin que se deje de advertir que, a través del cumplimiento de su objeto, se establezcan algunas bases generales, para la administración municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Bajo esa premisa considero que, en el caso, la Legislatura Estatal no se encontraba obligada a distinguir si el contenido de los artículos 10, fracción LIV y 121, constituían bases generales o normas supletorias, pues reitero, el objeto del Código Urbano, no es el de sentar las bases generales o supletorias para la administración municipal, sino distribuir competencias y ordenar la materia de desarrollo urbano, al ser una materia concurrente.

Lo anterior se puede constatar del contenido general del artículo 10, fracción LIV, al señalar que corresponde a los Municipios la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras; así como del artículo 121 que única-

---

<sup>1</sup> Resuelta el 7 de julio de 2005, de la integración que resolvió la controversia a que este voto se refiere sólo participaron los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos, quienes votaron a favor todas las consideraciones.

mente establece lo que son los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, cómo se integran y su objeto.

Al respecto, si bien la sentencia se apoya sustancialmente en lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001, me parece que ese precedente no resultaba aplicable al caso.

En aquel asunto se invalidó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, al considerar que debieron clasificarse las normas que constituían bases generales para la administración municipal y las normas supletorias por ausencia de reglamentos; sin embargo, el ordenamiento jurídico que se analizó en el precedente tenía por objeto homogeneizar los gobiernos municipales en la entidad, de ahí que la naturaleza de las normas ahí previstas era orgánica, por lo que resultaba indispensable distinguir entre bases generales y normas supletorias o de detalle.<sup>2</sup>

Sin embargo, en este caso, no resulta exigible al legislador local tal clasificación solicitada, pues el objeto del Código Urbano no fue sentar las bases generales de la administración municipal; sino distribuir competencias y ordenar la materia de desarrollo urbano entre el Estado y los Municipios y, en esa virtud, es que se deberá analizar, caso a caso, si las normas contravienen la Constitución Federal, pero no a partir de la clasificación alegada.

Por las anteriores consideraciones, si bien comparto la validez de las normas impugnadas, lo hago por razones distintas a las que se exponen en la resolución de este Tribunal Pleno.

## **II. Análisis de constitucionalidad del artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

Por unanimidad de diez votos, el Pleno de este Alto Tribunal reconoció la validez del artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al considerar que el hecho de observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, respecto de obras dedicadas al rubro de la educación, no vulnera la autonomía municipal para reglamentar esta materia porque:

- Se acota a obras destinadas a la educación en la que rige la concurrencia de los distintos niveles de gobierno; y
- De la exposición de motivos del Reglamento Estatal de Zonificación y de su artículo 1o., se desprende que la aplicación de ese ordenamiento únicamente operaría en ausen-

<sup>2</sup> Este Tribunal Pleno, en diversos precedentes (**controversias constitucionales 14/2001 y 18/2008**), ha establecido que las bases generales constituyen la ley marco que establece los lineamientos esenciales respecto de los cuales no puede apartarse el Municipio; y las leyes supletorias son aquellas disposiciones "*de detalle*" sobre estas mismas materias municipales, aplicables sólo en los casos en que los Municipios no cuenten con reglamentación, cuya característica es la temporalidad de su aplicación, pues en cuanto se emita la normativa municipal correspondiente dejará de ser aplicable esta normativa auxiliar, en ese sentido, es claro que esta norma no es detalle y así debe ser analizada.



cia del reglamento que al efecto expida el Municipio, salvaguardándose las facultades de los Municipios derivadas del artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución, 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos y 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Si bien comparto sustancialmente la resolución en este apartado; adicionalmente considero que la disposición contenida en el último párrafo del artículo 186<sup>3</sup> del Código Urbano para el Estado de Jalisco debe entenderse en el ámbito de concurrencia en materia educativa porque en este precepto se establecen las edificaciones mínimas con las cuales deberán contar los distintos tipos de áreas de cesiones para destinos, de las que nos interesan específicamente las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los Gobiernos municipal, Estatal o Federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos, en relación con las cuales se dispone que deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, sin soslayar el cumplimiento de la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

De modo que las previsiones contenidas en el Reglamento Estatal de Zonificación para las obras dedicadas a la educación constituyen lineamientos generales mínimos, cuya obligatoriedad se justifica porque las características y ubicación de las construcciones de inmuebles destinados al servicio de enseñanza, así como las instalaciones con las cuales deben contar inciden, en sí mismas, en las condiciones de la prestación del servicio de educación, tan es así que el artículo 3o. de la Norma Fundamental además de reconocer a la educación como un derecho humano constitucionalmente protegido, en su tercer párrafo dispuso que: *"El Estado garantizará la calidad en ... la infraestructura educativa ..."*

Incluso, porque la infraestructura física educativa,<sup>4</sup> en términos del artículo 10, fracción X, de la Ley General de Educación, es parte del Sistema Educativo Nacional, la cual,

<sup>3</sup> **Artículo 186.** Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:

"...

"II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los Gobiernos Municipal, Estatal o Federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

"En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal.

"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."

<sup>4</sup> **Ley General de la Infraestructura Física Educativa**

"Artículo 4. Por infraestructura física educativa se entiende los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, en el marco del sistema educativo nacional, en términos de la Ley General de Educación, así como a los servicios e instalaciones necesarios para su correcta operación."

de conformidad con el artículo 7 de la Ley General de Infraestructura Física Nacional, deberá "... *cumplir con requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, pertinencia y oferta suficiente de agua potable para consumo humano, de acuerdo con la política educativa determinada por el Estado-Federación, entidades federativas y Municipios, con base en lo establecido en el artículo 3o. constitucional; la Ley General de Educación; las leyes de educación de las entidades federativas; el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Sectorial; los programas educativos de las entidades federativas, así como los Programas de Desarrollo Regional.*"

Por ende, si en el artículo 115 de la Constitución General ni en la Ley General de Infraestructura Física Nacional se establece que corresponda a los Municipios regular la infraestructura educativa, el Congreso Estatal no invadió las facultades de los Municipios, máxime que en la parte final de la propia disposición impugnada se estableció que además de los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, las obras destinadas a la educación deberán respetar la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

Por otra parte, considero que, el artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco es claro en cuanto a que las obras destinadas a la educación deben cumplir con el Reglamento Estatal de Zonificación y constituye una norma especial, al cual debe prevalecer sobre la norma genérica que refiere que ese reglamento es supletorio para los Municipios que no tengan regulación específica, por ello, estimo inadecuadas para las obras destinadas a la educación, las consideraciones de la sentencia en las que, a partir de la exposición de motivos del Reglamento Estatal de Zonificación y su artículo 1, se concluye que tal reglamento "... *únicamente operaría en ausencia del reglamento que al efecto expida el Municipio*".<sup>5</sup>

Lo anterior, porque aun cuando efectivamente el artículo 1 del Reglamento Estatal de Zonificación señala que "... *es de observancia general y podrá ser adoptado por los Municipios que así lo decidan, de conformidad con los dos últimos párrafos<sup>6</sup> del artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco*";<sup>7</sup> ley que fue abrogada y sustituida, precisamente, por el Código Urbano para el Estado de Jalisco, en cuyo artículo 148, último párrafo,<sup>8</sup> el cual está comprendido en el título sexto "De la zonifi-

<sup>5</sup> Primer párrafo de la p. 169 de la sentencia.

<sup>6</sup> **"Artículo 132.**

"...

"A falta de reglamentación municipal se aplicará el Reglamento Estatal de Zonificación que expida el gobernador del Estado, donde se establecerán las normas técnicas que se indican en las fracciones anteriores.

"Los Municipios podrán adoptar como reglamento municipal las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, estando facultados a establecer normas específicas cuando así se requieran, conforme las condiciones de su territorio y el desarrollo del asentamiento humano, observando las disposiciones de esta ley y los convenios de coordinación celebrados conforme los Programas Nacional, Estatal y Regional de Desarrollo Urbano."

<sup>7</sup> El cual disponía en su penúltimo párrafo: "A falta de reglamentación municipal se aplicará el Reglamento Estatal de Zonificación que expida el gobernador del Estado ..."

<sup>8</sup> **"Artículo 148. ...**

"...

cación", se prevé la supletoriedad del *Reglamento Estatal de Zonificación* a falta de reglamentación municipal; sin embargo, esta supletoriedad no aplica para las obras destinadas a la educación, pues por disposición expresa del artículo 186, último párrafo, del Código Urbano Estatal, se vincula a su cumplimiento.

Por lo cual, a pesar de que el Municipio conserve su facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación, en el ámbito de su jurisdicción, no podría desvincularse de la base que establezca el Reglamento Estatal de Zonificación, sin que ello implique que se vulnere la esfera de competencia municipal.

### **III. Análisis de constitucionalidad del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

En la sentencia, por unanimidad de diez votos, se reconoció la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano Estatal, al considerar que no se violó la esfera de atribuciones municipales en materia de tránsito, puesto que se estimó que no regula cuestiones relativas al tránsito, sino al transporte y, en específico, a cuestiones de movilidad, atinentes a garantizar que la movilidad o el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso y los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Además, se determinó respecto a la materia específica de equipamiento vial, que corresponde a los Municipios, dentro del ámbito de concurrencia, y sus atribuciones en materia de infraestructura y equipamiento básico se encuentra salvaguardada en el artículo 15 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Estoy de acuerdo en la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco, pero por consideraciones distintas, ya que, desde mi punto de vista, se refiere tanto a la materia de transporte como a la de tránsito.

Concuerdo con la sentencia, en que, al disponer que la identificación de las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie sea ineficiente o riesgoso es una atribución de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, implica una problemática de transporte, porque incide directamente en la condición en que este servicio se presta y, por tanto, al ser el transporte de competencia estatal, me parece adecuado que sea la autoridad estatal y no municipal la encargada de identificar este problema de transporte.

Sin embargo, a diferencia de lo considerado en la sentencia, estimo que el artículo 212 Bis, al referir que el propósito de la medida de identificar los puntos en los cuales el transporte sea ineficiente o riesgoso, consiste en que se realicen acciones urbanísticas de mejoramiento que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar, por lo cual contiene una disposición de tránsito, ya que

---

"A falta de reglamentación municipal se aplicarán las disposiciones en materia de desarrollo urbano, que para tal efecto expida el Congreso del Estado en los términos del artículo 115, fracción II inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los instrumentos federales y estatales de planeación aplicables."

implica una regla general de circulación, consistente en el paso preferente para los tipos de transporte indicados.

Sin embargo, de acuerdo con el criterio sustentado por este Pleno, al resolver la controversia constitucional 18/2008,<sup>9</sup> en la cual se retomaron las consideraciones de la controversia constitucional 6/2001, considero que al establecer una regla general de circulación, no se infringen las atribuciones del Municipio, ya que su determinación corresponde a la Legislatura Estatal.

Lo anterior, sin que se afecte la cuestión de equipamiento vial, que corresponde al Municipio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 115, fracción III, inciso g),<sup>10</sup> de la Constitución General y 15, fracción II, inciso b),<sup>11</sup> de Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Y tampoco se desconozca ni restrinja la intervención, mas no competencia absoluta de los Municipios, para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial, en términos de la fracción V, inciso h) del artículo 115 de la Constitución General y del artículo 15, fracción II, inciso a),<sup>12</sup> de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

#### **IV. Análisis de constitucionalidad del artículo cuarto transitorio del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

Por otra parte, por unanimidad de once votos se reconoció la validez del artículo cuarto transitorio, al estimar que la previsión de ciclopuestos deriva del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y su reglamentación corresponde a los Municipios, además de que el desarrollo de éstas queda sujeto a las posibilidades presupuestales del Municipio y son éstos quienes pueden determinar las excepciones para la utilización de las vías

<sup>9</sup> Resuelta el dieciocho de enero de dos mil once, por unanimidad de nueve votos. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con la utilización de los criterios de tránsito y de transporte de los precedentes y la necesidad de profundizar sobre los criterios interpretativos de los temas frontera; y la utilización del concepto disciplina del uso del espacio de un Municipio.

<sup>10</sup> **"Artículo 115. ...**

" ...

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

" ...

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento."

<sup>11</sup> **"Artículo 15.** Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

" ...

"II. Corresponde al Municipio:

" ...

"b) Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a las normas aplicables de carácter técnico y de ordenamiento territorial."

<sup>12</sup> **"Artículo 15.** Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

" ...

públicas en términos del artículo 11 de la Ley de Movilidad y Transporte en el Estado.

Coincido con la validez, pero no comparto las consideraciones de la sentencia en este punto, porque considero que para dar solución a este planteamiento debe utilizarse una metodología distinta, además que en diversas ocasiones se refiere a ciclistas y no a ciclopuertos, que es la materia de la disposición impugnada.

En primer lugar, estimo se debe establecer la materia sobre la que versa la instalación de ciclopuertos, para concluir si hay invasión o no de esferas competenciales.

Para lo cual, si se atiende a que los ciclopuertos son, en términos de la fracción XVIII del artículo 5o.<sup>13</sup> del mismo Código Urbano Estatal, el "*mobiliario y espacio físico destinado para el estacionamiento de vehículos no motorizados de propulsión humana*", en mi concepto, la materia que trata es tránsito, por versar justamente, sobre estacionamientos para un género de vehículos, los no motorizados de propulsión humana y, por tanto, la competencia es municipal y no estatal, de conformidad con el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De modo que, para ser válido este precepto debe interpretarse al amparo del artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General y, por tanto, no puede constituir una obligación, pues la decisión de instalar los ciclopuertos corresponde al Municipio.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la acción de inconstitucionalidad 123/2015.

Por lo que respecta al considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia:

En lo referente al análisis de oficio de la causa de improcedencia relacionada con la extemporaneidad en la impugnación de determinadas normas, al no haberse configurado un nuevo acto legislativo: Aun cuando resulta cuestionable examinar si las normas combatidas fueron objeto o no de un nuevo acto legislativo, al no haberse cuestionado la oportunidad en su impugnación;<sup>1</sup> en todo caso, se considera, por un

<sup>1</sup>II. Corresponde al Municipio:

"a) Intervenir, conjuntamente con el Ejecutivo, en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial."

<sup>13</sup> "Artículo 5o. Para los efectos de este código, se entiende por:

"...

"XVIII. Ciclopuerto: Mobiliario y espacio físico destinado para el estacionamiento de vehículos no motorizados de propulsión humana."

<sup>1</sup> Si acaso únicamente la del artículo 298, fracción II, en relación con el cual el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco señala en su informe: "se aclara que la inclusión del Instituto Jalisciense de la Vivienda se limita únicamente a sustituir el término 'organismo público descentralizado encar-

lado, que debió atenderse a la tesis número P/J. 25/2016 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO." y, por otro, que tampoco se configuró un nuevo acto legislativo respecto de los artículos 84, fracción II<sup>2</sup> y 298, fracción II,<sup>3</sup> debiendo igualmente haberse sobreesido en relación con éstos, por extemporaneidad en su impugnación.

Por lo que toca al considerando quinto, relativo al estudio de los vicios formales:

- a) Se comparten el sentido y las consideraciones del fallo, en cuanto a la primera conclusión alcanzada; sin embargo, se estima que debió matizarse la afirmación hecha en el párrafo segundo de la página 84, pues, al haberse observado las reglas del procedimiento legislativo, no existe violación de ningún tipo (con o sin efecto invalidante).
- b) Se comparten el sentido y las consideraciones del fallo, en cuanto a la segunda conclusión alcanzada, con excepción de lo señalado en los párrafos tercero y quinto, parte segunda, de la página 87 (en torno a los actos que, se afirma, deben ser objeto de promulgación, publicación y refrendo) y el párrafo segundo de la página 90 (en torno a la necesidad de hacer una interpretación conforme para determinar el alcance de la normatividad local).
- c) Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones del fallo, en cuanto a la tercera conclusión alcanzada (específicamente, las que retoman criterios derivados de precedentes emitidos por esta Corte), pues se estima que no se está ante un vicio formal, sino material, al que, en mi opinión, no se da respuesta, ya que lo que se cuestiona es si los artículos 10, fracción LIV y 121 constituyen bases generales o normas de aplicación supletoria, lo que, desde mi punto de vista, debe contestarse en el sentido de que se trata de bases generales, pues se enmarcan dentro de la normatividad que debe ser común a todos los Municipios del Estado.
- d) No se comparten el sentido ni las consideraciones del fallo, en cuanto a la cuarta conclusión alcanzada, pues se estima que los promoventes no plantean un vicio formal relacionado con la falta de fundamentación y motivación del decreto que se impugna, sino vicios materiales, a los que debe darse respuesta en un diverso considerando.

---

gado de la promoción de vivienda de interés social del Estado', que ya se contemplaba en el dispositivo reformado y cuya intervención ha sido con la finalidad de coordinar la participación con los Municipios, con el objeto de realizar programas de vivienda en favor de los habitantes de sus localidades".

<sup>2</sup> Al haberse derogado la porción normativa "contra terceros", sin impactar el sentido y alcance de la disposición, al ser efecto propio de la inscripción en el Registro Público de la Propiedad que el acto relativo surta efectos contra terceros.

<sup>3</sup> Al haberse identificado al "organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado" con el "Instituto Jalisciense de la Vivienda" (artículo 4, fracciones XXI y XXII, de la ley orgánica de dicho instituto).

En relación con el considerando sexto, relativo al marco jurídico aplicable, aun cuando se comparten el sentido y las consideraciones de la sentencia, se estima que no debió hacerse referencia a la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo que se refiere al considerando séptimo, relativo al estudio de fondo:

- a) Respecto del artículo 10, fracción LIV, se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución, pues se estima que no se invade la competencia municipal, al prever, como atribución de los Municipios, conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras y, como único lineamiento en caso de ejercer la referida atribución, que esté integrada por funcionarios municipales y representantes de colegios de arquitectos e ingenieros civiles, dado el carácter de órgano técnico auxiliar que se le confiere.

En torno al artículo 121, párrafo último, se comparte el sentido, pero no las consideraciones de la resolución, pues se estima que no debió citarse como fundamento la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, ni hacerse alusión a la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal (que, como el propio fallo reconoce, regula un supuesto distinto al que se analiza), sino atenderse al artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, a efecto de determinar que se trata de una base general para la publicación de los planes parciales de desarrollo, cuya formulación, aprobación y administración corresponde a los Municipios, al tratarse de instrumentos específicos derivados de los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

- b) Respecto del artículo 186, párrafo último, no se comparten el sentido, ni las consideraciones de la resolución, pues se estima que lo señalado en la exposición de motivos respecto del Reglamento Estatal de Zonificación se entendía, en términos del artículo 1, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 132 de la entonces vigente Ley de Desarrollo Urbano, que expresamente disponía la aplicación supletoria de dicho reglamento, a falta de reglamento municipal; lo cual ya no se recoge en el actual Código Urbano que, en la norma impugnada, sólo obliga a observar los lineamientos previstos en dicho ordenamiento y, con ello, viola, en mi opinión, la competencia que el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal otorga a los Municipios.

En torno al artículo 212 Bis, se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que definen que la norma regula un tema de transporte), pues se estima inaplicable la tesis citada en las páginas 149 y 150 y se considera que, a efecto de concluir que no se está en el supuesto de la fracción V del artículo 115 constitucional, no se requería hacer una interpretación gramatical de los verbos "intervenir", "formular" y "aplicar", ni una interpretación teleológica de la reforma de mil novecientos noventa y nueve a dicho precepto fundamental, ni una interpretación sistemática con la Ley de Movilidad y Transporte del Estado, sino argumentar que la norma no se vincula con programas de transporte público de pasajeros (respecto de los que los Municipios sí tienen injerencia).

- c) Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que determinan que no existe violación a la hacienda municipal, ni al principio de libre administración hacendaria, al no obligar a los Municipios a llevar a cabo los actos que se refieren y sujetarlos, en todo caso, a su disponibilidad presu-

puestal o a la celebración de un convenio), pues se estima innecesario explicar, para efectos del análisis constitucional, el funcionamiento del sistema nacional de coordinación fiscal y se considera que, en su lugar, debió hacerse énfasis en que se trata de una atribución y no de un deber a cargo de los Municipios.

En cuanto al considerando octavo, relativo al estudio de conceptos de invalidez relacionados con la incongruencia de diversas disposiciones del código impugnado:

- a) Se comparten el sentido y las consideraciones del fallo; sin embargo, se estima que debió eliminarse del párrafo primero de la página 177 la mención del juicio administrativo, al ser categórica la prohibición establecida en el artículo 140, fracción II, impugnado.
- b) Respecto del artículo 140, fracción II, se estima que debió hacerse el análisis constitucional específico por violación al principio de certeza, al haberse planteado su supuesta contradicción con los artículos 94, párrafo cuarto y 138 del código.

En relación con el artículo 186, aunque se considera que resulta inconstitucional por violación a la esfera de competencia municipal, se coincide en que no es impreciso respecto de los "instrumentos normativos aplicables" a los que remite.

- c) Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones del fallo (específicamente, las que apuntan a la previsión de una regla general en el artículo 177, que encuentra dos excepciones en el diverso artículo 178), pues se estima inexacta la afirmación que se hace en el párrafo primero de la página 186, en el sentido de que no regulan las mismas hipótesis normativas.
- d) Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones del fallo (específicamente, las que determinan que no existe indefinición en la terminología utilizada en el artículo 212, párrafo primero, fracción IV, si se le interpreta sistemáticamente con otros ordenamientos), pues se estima que no se da respuesta puntual al argumento relativo a si se trata o no de una base general, ni se concluye si esto vulnera o no el principio de seguridad jurídica; respecto de lo cual se considera que la porción normativa "hasta en tanto no se dé la municipalización de las obras" evidencia que se está ante una norma de aplicación supletoria, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, de ahí que no se viole el referido principio.
- e) Respecto de los artículos 140 y 400, se estima que debió hacerse el análisis constitucional específico por violación al principio de certeza, al haberse planteado su supuesta contradicción con el artículo 76 de la Ley de Justicia Administrativa.

En relación con el artículo 133, fracción II, se considera que debió declararse su invalidez, pues no puede tolerarse el desconocimiento de una autorización, licencia o permiso –con presunción de validez hasta en tanto no sea declarada su nulidad por autoridad competente–.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA ACTUAR EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 236 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO PROVOCA UN CAMBIO SUSTANTIVO O MATERIAL (ARTÍCULOS 7, FRACCIÓN II; 81; 236; 247, PÁRRAFO PRIMERO; 250, PÁRRAFO ÚLTIMO; 253, PÁRRAFO PRIMERO; 254; 284, APARTADO A, PÁRRAFO PRIMERO; 306, PÁRRAFO PRIMERO Y 307, FRACCIÓN II, Y 352, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO PROVOCA UN CAMBIO SUSTANTIVO O MATERIAL (ARTÍCULO 352, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN XI, 47, PÁRRAFO SEGUNDO, 83 Y 298, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.**

**VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. CONVENIOS ENTRE EL PODER EJECUTIVO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS CON EL OBJETO DE QUE AQUÉL EJERZA ATRIBUCIONES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 10, FRACCIONES XXIII Y XXIX, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**IX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN MATERIA DE APROBACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE DESARROLLOS INMOBILIARIOS, DERIVADAS DE UN CONVENIO CELEBRADO ENTRE AQUÉL Y UN MUNICIPIO (ARTÍCULO 10, FRACCIONES LIV, LV, LVII Y LVIII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**X. HACIENDA MUNICIPAL. NO SE VULNERA CON LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN MATERIA DE UTILIZACIÓN, AUTORIZACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE USO DE SUELO, NI CON LAS DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL PARA IMPONER CONTRIBUCIONES RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS (ARTÍCULO 10, FRACCIONES LIV, LV, LVI, LVII Y LVIII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XI. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. LOS DIRECTORES RESPONSABLES DE PROYECTO U OBRAS, AL SER AUXILIARES TÉCNICOS EN LA VERIFICACIÓN DE LAS ACCIONES URBANÍSTICAS NO SON UNA AUTORIDAD INTERMEDIA (ARTÍCULOS 5, FRACCIÓN XXIII; 10, FRACCIÓN LIV Y 352, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XII. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. LAS FUNCIONES QUE REALIZAN LOS CONSEJEROS REGIONALES EN ESA MATERIA SON CONGRUENTES CON EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN QUE DESARROLLA LAS FACULTADES CONCURRENTES EN LAS MATERIAS DE DESARROLLO Y PLANEACIÓN URBANA EN TÉRMINOS DE LA DISTRIBUCIÓN ESTABLECIDA CONSTITUCIONALMENTE (ARTÍCULO 45 BIS DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIII. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. EL INSTITUTO JALISCIENSE DE VIVIENDA NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA PUES EJERCE ATRIBUCIONES DE COORDINACIÓN, CONCERTACIÓN Y APOYO, SIN INTERRUMPIR LA COMUNICACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y EL MUNICIPIO EN TÉRMINOS DE LA DISTRIBUCIÓN ESTABLECIDA CONSTITUCIONALMENTE (ARTÍCULOS 188, PÁRRAFO PRIMERO, 195, PÁRRAFO PRIMERO Y 298, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIV. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. NO SE INVADEN AL ORDENARSE LA PUBLICACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES DE DESARROLLO EN MEDIOS ELECTRÓNICOS, AL NO EXCLUIR CON ELLOS SU PUBLICACIÓN EN LOS MEDIOS SEÑALADOS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL (ARTÍCULO 121, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XV. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. NO SE VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CON LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO ESTATAL DE ZONIFICACIÓN, AL ESPECIFICARSE QUE ÉSTE SERÁ EN EL RUBRO DE EDUCACIÓN Y ÚNICAMENTE POR AUSENCIA DEL REGLAMENTO QUE EXPIDA EL MUNICIPIO (ARTÍCULO 186, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVI. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LAS NORMAS QUE REGULAN LAS ACCIONES TENDENTES A GARANTIZAR QUE LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS SE REALICEN EN CONDICIONES QUE SATISFAGAN LA LIBERTAD DE TRÁNSITO, LA SEGURIDAD, EL LIBRE ACCESO, ASÍ COMO LOS REQUISITOS DE CALIDAD APROPIADOS PARA TAL EFECTO, NO VULNERAN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 212 BIS DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVII. DESARROLLO URBANO EN TERRITORIO NACIONAL. LA PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTARÁ A CARGO DE MANERA CONCURRENTES DE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, Y SE LLEVARÁ A CABO A TRAVÉS DE LOS PLANES NACIONAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y DE DESARROLLO URBANO.**

**XVIII. DESARROLLO URBANO. EL PROGRAMA MUNICIPAL EN MATERIA DE VIVIENDA DEBE SER CONGRUENTE CON EL PROGRAMA ESTATAL EN ESA MATERIA (ARTÍCULO 255, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIX. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO QUE DEBE SEGUIRSE PARA QUE EL MUNICIPIO AUTORICE LOS PROYECTOS Y LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN (ARTÍCULOS 286, PÁRRAFO PRIMERO Y**

**287, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XX. DESARROLLO URBANO. INICIO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS PARA QUE LOS AYUNTAMIENTOS EXPIDAN LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DEL CÓDIGO RESPECTIVO (ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XXI. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE JALISCO. EL DESARROLLO DE CICLOPISTAS QUEDA SUJETO A LAS POSIBILIDADES PRESUPUESTALES DEL MUNICIPIO (ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 25655/LX/2015, QUE REFORMA EL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD DEL 5 DE NOVIEMBRE DE 2015).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2015. MUNICIPIO DE ZAPOPAN, ESTADO DE JALISCO. 8 DE MAYO DE 2018. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación y contenido de la demanda.** Por escrito recibido el dieciocho de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Luis Tostado Bastidas, quien se ostentó como síndico del Ayuntamiento de Zapopan, en el Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional contra los Poderes que se precisan a continuación:

"2. Poder demandado:

"1. Poder Legislativo del Estado de Jalisco y el Congreso que lo conforma, a través de su mesa directiva integrada por los diputados presidente y secretarios de la misma, ...

"2. Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, a través del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, del secretario general de Gobierno, del oficial

mayor del Gobierno y del director de Publicaciones y del Periódico Oficial. El Estado de Jalisco, ..."

Las normas cuya invalidez se demanda en la presente controversia constitucional, son los artículos 5o., fracción XXIII, 7o., fracción II, 10, fracciones XI, XXIII, XXIX, LIV, LV, LVI, LVII, LVIII, 45 Bis, 47, 81, 83, 121, último párrafo,<sup>1</sup> 186, último párrafo,<sup>2</sup> 188, párrafo primero, 195, párrafo primero, 212 Bis, 236, 247, párrafo primero, 250, párrafo último, 253, párrafo primero, 254, párrafo primero, 255, primer párrafo, 284, apartado A, párrafo primero, 286, párrafo primero, 287, primer párrafo, fracción III, 298, fracciones II y VII, 306, primer párrafo, 307, fracción II, 352, tercero y cuarto transitorios, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformados mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el cinco de noviembre de dos mil quince.

Como terceros interesados señaló a todos los Municipios del Estado de Jalisco, con excepción del de Zapopan.<sup>3</sup>

SEGUNDO.—**Antecedentes.** De la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierten los antecedentes siguientes:

1. El once de septiembre; dieciséis y veinte de noviembre todos de dos mil catorce; diecinueve de enero; cinco y veintisiete de marzo; primero de junio, dieciséis y veintitrés de julio de dos mil quince, se presentaron ante el Congreso del Estado de Jalisco iniciativas de ley para reformar y adicionar diversos artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco.<sup>4</sup>

2. El veintisiete de octubre de dos mil quince, la Comisión de Desarrollo Urbano del Congreso del Estado de Jalisco presentó el dictamen LX/CDU/D035/2015, mediante el cual, se estudiaron las iniciativas de ley y decreto señaladas en el punto que antecede y propusieron reformas y adiciones de diversos artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco.<sup>5</sup>

3. Del mismo modo, la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos del Congreso del Estado de Jalisco, presentaron

<sup>1</sup> Respecto de este numeral debe tenerse presente que en los conceptos de invalidez, el Municipio actor controvierte el último párrafo.

<sup>2</sup> En este supuesto se toma en cuenta el último párrafo como la materia de impugnación de la parte actora, debido a que así lo señala expresamente en su concepto de invalidez.

<sup>3</sup> Fojas 2 a 5 del Tomo I del expediente

<sup>4</sup> Fojas 511 a 717 del tomo I del expediente.

<sup>5</sup> Fojas 350 a 510 del tomo I del expediente.

el veintinueve de octubre de dos mil quince, ante el Pleno de la asamblea, el dictamen de Decreto 25655, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas porciones normativas del Código Urbano para esa entidad federativa.<sup>6</sup>

4. En sesión extraordinaria de veintinueve de octubre de dos mil quince, estando presentes treinta y cinco diputados, el Congreso del Estado de Jalisco discutió el contenido de los dictámenes referidos y aprobó la minuta de Decreto 25655 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano y del Código Penal, ambos ordenamientos para el Estado de Jalisco.

5. Por oficio DPL-1555-LX-15, presentado en la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco, el treinta de octubre de dos mil quince, el Congreso de esa entidad federativa envió al titular del Poder Ejecutivo de dicho Estado, la minuta de Decreto 25655/LX/15, para su publicación.<sup>7</sup>

6. El cinco de noviembre de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*", el Decreto 25655/LX/15, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco y del Código Penal de esa entidad federativa.<sup>8</sup>

**TERCERO.—Conceptos de invalidez.** El Municipio actor hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

"Así pues, en observancia a lo antes señalado, debe considerarse que la controversia constitucional es procedente, dado que los preceptos legales que se combaten se contraponen a lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, ya que el Gobierno del Estado, al tener injerencia operativa directa e impositiva en el otorgamiento de actos administrativos que tengan como finalidad el otorgamiento de permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes o certificados relacionados con el desarrollo urbano es una facultad exclusiva del Municipio Libre y soberano, la cual, se insiste, es plenamente ejercida por Zapopan, a través de la aplicación de su ordenamiento jurídico especializado, a saber, el Reglamento de Construcciones y Desarrollo Urbano del Municipio de Zapopan, Jalisco y Normas Técnicas Complementarias para Diseño por Sismo; potestad ejercida a través de la Dirección de

<sup>6</sup> Fojas 800 a 948 del tomo I del expediente.

<sup>7</sup> Foja 718 del tomo I del expediente.

<sup>8</sup> Foja 57 del tomo I del expediente.

Obras Públicas e Infraestructura y de la Dirección de Ordenamiento del Territorio, adscritas a la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad.

"El proceso legislativo que deriva en la publicación y consecuentemente la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal y las leyes ordinarias. Las violaciones en lo particular por acción legislativa a los artículos constitucionales federales y locales, así como a las leyes ordinarias que se señalan, son las siguientes:

"8.1. Artículo 7, en su fracción II, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"Como podemos darnos cuenta en el dispositivo se le están dando facultades al H. Congreso del Estado de Jalisco para llevar a cabo un registro y control de las aéreas de cesión para destinos que se aportan por los particulares y que se entregan al dominio municipal, lo que viola directamente el artículo 115 de la Constitución Federal, particularmente lo consagrado en la fracción IV, que le reconoce la capacidad de administrar libremente su hacienda, sus bienes, y en general su patrimonio. En este sentido, las aéreas de cesión se integran al patrimonio municipal quien tiene a su cargo su capitulación, administración y control, siendo inadmisibles la incidencia de la entidad federativa vía uno de sus Poderes en estos procedimientos, pues se trata de un poder extraño que perturba un orden institucional establecido por la propia Ley Suprema. El dispositivo pretende permitir una acción de carácter inconstitucional al darle al Congreso del Estado capacidad de ejercer labores de verificación de las aéreas de cesión que son patrimonio municipal y que están sujetas a la reglamentación que emite el propio Gobierno Municipal, donde este mismo controla y regula el uso y destino de las mismas. Es por ello que esta fracción va en contra de la Constitución y amerita ser declarada (sic) inconstitucional.

"8.2. Artículo 10, fracción XI, mismo que a la letra se cita: (se transcribe)

"Esta noble atribución impone al Municipio la obligación de realizar estudios de impacto ambiental que formarán parte de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales, lo que representa una intromisión directa en la facultad autónoma que tiene la entidad municipal del (sic) regular el desarrollo urbano; no obstante que el fondo del dispositivo puede ser bondadoso, y que de hecho alguno de los reglamentos municipales lo puede contemplar,

lo cierto es que su existencia como requisito esencial de los planes y programas municipales debe ser una decisión del propio Municipio por medio de los órganos deliberativos que la propia Ley Fundamental contempla. Más aún, la propia fracción V del artículo 115 y la Ley General de Asentamiento Humanos, así como la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 80, dejan nítidamente establecida esta facultad autónoma para emitir los Planes de Desarrollo Urbano a nivel municipal, es por ello que la entidad federativa no puede imponer una carga exógena a cargo de autoridad estatal; por el contrario debe dejar libre al Ayuntamiento para que decida por sí establecer la forma, métodos, requisitos y puntos de evaluación en los Planes y/o Programas de Desarrollo Urbano Municipal. Por este motivo consideramos señores Ministros, este dispositivo violenta abiertamente el orden constitución (sic) y debe ser declarado inconstitucional por esta instancia.

"8.3. Artículo 10, fracción XIII, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"En este apartado de la ley se le impone al Municipio la obligación de registrar ante la dependencia municipal de patrimonio las aéreas se sesión (sic), lo que constituye una violación al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, a las fracciones IV y V. En el primer caso, en razón de que las áreas de sesión (sic) se integran al patrimonio municipal y es facultad autónoma del mismo administrarlas, registrarlas y cuidarlas, de igual forma cuenta con la facultad de reglamentar la forma y métodos mediante el cual estas (sic) se capitulan y administración (sic).

"Por ello, es contrario al orden constitucional establecer un mecanismo de registro o una obligación a hacerlo por medio de un Poder Estatal, pues en todo caso es menester del Ayuntamiento decidir la existencia y forma en la que se registran las aéreas (sic) de cesión. Ante esto es prudente declarar la inconstitucionalidad del dispositivo en mérito.

"8.4. Artículo 10, fracción XXIX, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"Los Planes de Desarrollo urbano de centro de población son una facultad exclusiva del Municipio y no se le puede obligar a coordinarse con el Estado, sino que ésta es una decisión autónoma del Municipio. Con la limitante de respetar el plan estatal. Lo señalamos en el análisis hermenéutico de las facultades constitucional (sic) del Municipio en materia de desarrollo urbano. De acuerdo con la Carta Magna, en su artículo 115, fracción V, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos, la planeación del desarrollo urbano municipal es una facultad autónoma del Municipio y que se ejerce por medio de sus reglamentos municipales, mismos que se emiten de forma



soberana y donde establece la forma, métodos y mecanismos mediante los cuales se dará el desarrollo urbano, por ello una norma estatal no nos puede obligar a coordinarnos con el Gobierno del Estado en esta facultad, tendría que ser el Ayuntamiento el que decida establecer un mecanismo de coordinación con instancias exógenas, y esto debe contenerse en una ordenanza municipal no en una ley. Amén de que la evaluación y emisión de Planes Municipales de Desarrollo Urbano y de los parciales es una atribución que ejerce soberanamente el Municipio, por ello la norma estatal a establecer (sic) la incidencia directa del Estado en este procedimiento quebrante el orden constitucional.

"8.5. Artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII: (se transcribe)

"En principio, los artículos citados de la reforma combatida, no cubren el mandato constitucional de la emisión de bases generales ya que norma un aspecto de la vida municipal de forma homogénea sin determinar; primero, si estamos o no, en presencia de una base general; y, segundo, dada la naturaleza jurídica de lo normado, invade la competencia municipal al determinar una regla fija para todos los Municipios del Estado de Jalisco, en un aspecto que requiere por su fin, ser ponderada a la luz de las necesidades de cada Municipio. Si bien una base general municipal tienen (sic) como objeto incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, estas bases deben ser establecidas únicamente sobre aspectos que requieren uniformidad; respecto al fin que persiguen los artículos citados, debe estarse a las necesidades y requerimientos de cada entidad municipal, ya que se debe tener en cuenta, que en el Estado de Jalisco se tienen, por un lado, Municipios que requieren una inversión considerable y continua de recursos, dado su altísimo índice de ocupación del suelo, que repercute en la intervención necesaria y obligada de la autoridad municipal para garantizar y otorgar los medios públicos de subsistencia idóneos o por lo menos los mejores posibles; y en contrapartida comunidades municipales, que por su tamaño impacta más la posibilidad de generar desarrollo ordenado y económico, el cual tiene como valor tutelar la posibilidad de acceso a vivienda digna, lo anterior debe tener como consecuencia que ponga en un plano de desigualdad de los diversos Municipios de Jalisco, para el tratamiento que cada uno desea y deba dar a su desarrollo urbano específico y especial, derivado todo ello de su mayor o menor necesidad para sí estipulación (sic). Si bien la posibilidad de establecer un lineamiento legal que pueda ser utilizado por los Municipios a falta de una determinación autónoma respecto de sus propias necesidades y su particular crecimiento y alcances, el legislador local no fue atingente (sic) en mencionar la calidad de la norma que emitió a efecto de

garantizar la seguridad jurídica de los Municipios respecto de la obligación legislativa de dar a conocer con certeza las bases generales en la materia y las normas que fungen como supletorias debido a la falta de reglamentación municipal.

"En efecto, la reforma que aquí se combate hace imposible distinguir cuáles normas le son imperativas a los Municipios por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. 'MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.' (se transcribe)

"Por lo que respecta a las fracciones LV, LVI y LVIII, encontramos que imponen cargas presupuestales para la hacienda municipal, asimismo, condicionan la libre administración del patrimonio del Municipio lo que genera una transgresión directa en lo señalado por el artículo 115, en sus fracciones I y II, en el caso de la primera de ellas considera al Municipio una esfera de Gobierno por lo que tiene capacidad de manejar libremente su hacienda y patrimonio municipal, en la fracción II, se establece claramente la capacidad del Ayuntamiento para administrar sus recursos y patrimonio, es por ello que el presente decreto al imponerle cargas al proceso de la administración de los recursos municipales, ya sea por medio de periodos a cumplir o partidas especiales para determinado rubro representan una transgresión al orden constitucional de igual forma, no es admisible imponer condicionantes externas al presupuesto municipal, pues a la luz de la Constitución Federal y de particular (sic) del Estado de Jalisco está el manejo del presupuesto, su discusión y consecuente aprobación es una facultad exclusiva del Ayuntamiento.

"8.6. La Comisión Municipal de Directores Responsables, artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV, 250 y 352, mismos que a la letra se citan: (se transcriben)

"La Comisión Municipal de Directores Responsables y los dispositivos que la norman, representan una carga para los Ayuntamientos que no considera que en muchos de los Municipios del Estado de Jalisco no se cuenta con colegios de profesionistas organizados en las áreas que se describen, por ello se les puede dejar con la incapacidad de cumplir con la obligación. Evidenciándose, por otro lado, un exceso de parte del legislador que lesiona las facultades del Municipio descritas en el artículo 115, así como en la Ley General de Asentamientos Humanos, mismas que tienen que ver con su capacidad de reglamentar la materia de desarrollo urbano, en virtud de la cual, sería el propio Municipio el que tendría que establecer las disposiciones particulares para la

existencia y conformación de este tipo de consejos o comisiones y no puede el legislador trastocar la autonomía municipal al imponerle un órgano colegiado de esta índole. Por otra parte, es el propio ordenamiento municipal el que ya señala la forma en métodos en los que se designa al director responsable mismo (sic) que son aprobados por el Ayuntamiento e impuestos por el mismo. En este sentido, el hecho de imponer la obligación para que los directores responsables estén integrados a este organismo violenta las facultades del Municipio y, por ende, debe ser declarado inconstitucional, por tanto, se violenta el orden constitucional impuesto por los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos.

"8.7. Artículo 45 Bis, mismo que a la letra se cita: (se transcribe)

"El Ayuntamiento en ejercicio de su libertad debe decidir asociarse, no lo pueden obligar a ello no se le puede imponer un consejo consultivo de esta forma, tendría que ser el propio Ayuntamiento que decidiera asociarse o no a un cuerpo de esta naturaleza. Por otra parte, se establece en el párrafo primero queda establecido que se trata de un Consejo Regional-Consultivo del Ayuntamiento, mismo que es impuesto por una autoridad estatal, en este caso el Congreso del Estado, sin que el Ayuntamiento diera su anuencia para su existencia. Al pretender imponer una autoridad ajena al organigrama municipal, encontramos que se violenta la autonomía que le obsequia el artículo 115 al ente municipal. Por otra parte, la facultad reglamentaria reconocida por la fracción II del mismo numeral establece la capacidad de reglamentar los servicios y atribuciones que le son reconocidas por el propio Municipio, por ello la operación, existencia y métodos de trabajo de un consejo de esta naturaleza debe ser reglamentada por el Ayuntamiento no por una ley estatal.

"Por otra parte, es prudente citar lo que establece el párrafo tercero del artículo 115, en su fracción III (se transcribe):

"Como podemos darnos cuenta la capacidad de asociarse es del Municipio, quien en ejercicio autónomo de esta facultad debe decidir asociarse o no con otros Municipios para constituir consejos o cuerpos colegiados de cualquier especie. En este sentido, el dispositivo en estuvo (sic) representa la intromisión del órgano estatal en las facultades del Ayuntamiento y por lo mismo, trastoca el orden constitucional.

"8.8. Artículo 47, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"Como podemos darnos cuenta, el numeral en cita señala forma, tiempo y los periodos de las sesiones de una instancia que pretende integral (sic)

al Municipio, así como, su integración, comprometiendo la certidumbre de los Municipios para saber si pueden o no, ejercer sus facultades reglamentarias que les otorga la Constitución Federal. Con lo cual, se trastocan las facultades reglamentarias del Ayuntamiento en la materia. Por otra parte, también advertimos una incidencia del ente estatal legislativo en la planeación y cuidado del desarrollo urbano del Municipio, atribución que le corresponde en exclusiva.

"Como se observa, el artículo reformado incluyó a su contenido el siguiente texto; 'debiendo de quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos de forma bimestral', que trae como consecuencia que los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano, deban quedar instalados durante el primer año y sesionar al menos bimestralmente. Partiendo de ello, y haciendo reflexión de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, primer párrafo, y fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal (se transcribe).

"Se concluye que el Gobierno Municipal se ejerce con exclusividad por el Ayuntamiento y, asimismo, que queda prohibido la existencia de autoridad intermedia entre éste y el Estado, así como la posibilidad de que se celebren convenios entre los Municipios de un mismo Estado para la prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan y, además, la posibilidad de asociación entre Municipios de dos o más entidades federativas, previa aprobación de la Legislatura Local.

"Bajo ese tenor, nótese que el artículo del cual se impugna su invalidez (sic) (artículo 47 del Código Urbano para el Estado de Jalisco) incide el contenido (sic) de lo dispuesto en el artículo 47, fracción III, de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal de Guadalajara (sic), ya que al ser facultad exclusiva del presidente municipal como función ejecutiva la de convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes y aquellas que por su naturaleza deban celebrarse con carácter de reservadas, de conformidad al propio ordenamiento local de la Administración Pública aludido, inválido resulta que mediante un ordenamiento diverso, se regule la organización y funcionamiento de un Municipio, cuando éste resultado se genera indudablemente de las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo convocadas por su propio titular que, además, su función se encuentra concedida a través de un ordenamiento local que estableció previo a la reforma del Código Urbano estatal, las bases generales de organización para convocar al Ayuntamiento a sesión sin restricción alguna, lo que a su vez, conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se encuentran reguladas conforme al propio Texto Constitu-

cional invocado en líneas anteriores; de ahí que, si el Poder Constituyente hubiere querido que la organización y el funcionamiento interno de los Ayuntamientos, fuere regulado por las Legislaturas Locales, simplemente así hubiere dejado constancia expresa en el propio Texto Constitucional.

"No está por demás destacar que el Constituyente Permanente que reformó el artículo 115 constitucional, para quedar en los términos en que actualmente se encuentra consignado, tuvo la intención de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de sus órganos de gobierno. Por ello se delimitó el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio implique, de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí, precisamente que, se haya modificado en la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales, los Ayuntamientos expidan su normatividad propia. Lo anterior está contenido en el punto 4.2 del dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos siguientes: (lo transcribe)

"Bajo este esquema puede concluirse que la reforma llevada a cabo al artículo 47 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, transgrede la autonomía de la autoorganización municipal, al delimitar la función propia que le es atribuida al presidente para convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias libremente en los términos y condiciones que establezca el titular del Municipio, por lo cual, deberá de declararse la invalidez de dicho dispositivo y procedente la acción intentada.

"8.8. Artículos 188, 195 y 298. (se transcriben)

"Por lo que se refiere a los numerales en cita. Resulta procedente atendiendo a que los preceptos legales que se combaten contravienen lo dispuesto por el artículo 115, fracciones I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, la 'Constitución'), toda vez que la primera de las referidas fracciones claramente establece que la competencia otorgada a los Municipios debe ejercerse por el correspondiente Ayuntamiento de manera exclusiva, es decir, sin intervención del Gobierno del Estado o cualquier otra autoridad, o tercero. Adicionalmente, la citada fracción dispone la no existencia de una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, es decir, la Constitución abunda al establecer en que la competencia de los Municipios es exclusiva, y no hay terceros que intervengan en su ejercicio.

"Por lo que violenta de manera evidente el artículo 115, fracciones I y V, de la Constitución Federal, los numerales 188, 195 y 298. Ahora bien, una vez analizado el contenido de la fracción I del artículo 115 de la Constitución, es que resulta a todas luces inconstitucional que el Código Urbano para el Estado de Jalisco requiera a los urbanizadores en caso de venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta de precios o fincas u otros actos de enajenación que de manera previa cuenten con un dictamen del Instituto Jalisciense de la Vivienda que certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto de que se trate, es decir, la Constitución es muy clara al establecer la no existencia de autoridades intermedias en el ejercicio de las funciones de los Municipios, como es el caso del Instituto Jalisciense de la Vivienda respecto del Municipio de Guadalajara (sic), situación que, se reitera, resulta claramente absurda e inconstitucional, así como lo determina el artículo 298, en su fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Visto lo anterior, se reitera la evidente inconstitucionalidad del citado precepto al requerir la intervención de una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, es decir, la intervención del Instituto Jalisciense de la Vivienda certificando la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto de que se trate mediante un dictamen.

"Asimismo, cabe mencionar que nos encontramos ante la intervención de una autoridad estatal como intermediaria para el otorgamiento de permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes o certificados relacionados con el desarrollo urbano, siendo esta una facultad exclusiva del Municipio Libre y soberano de Guadalajara (sic), tal cual como lo faculta nuestra Constitución.

"Ahora bien, resulta más que evidente que la intervención de un organismo público descentralizado, como es el caso del Instituto Jalisciense de la Vivienda, imposibilita a que el Municipio, a través de su Ayuntamiento, ejerza de manera exclusiva sus facultades, toda vez que dicho instituto aparece como una autoridad intermedia y, en consecuencia, nos encontramos ante una clara inconstitucionalidad.

"Por otro lado, el multicitado artículo 115, fracción V, de la Constitución establece de manera muy precisa en sus incisos d) y f), como facultad exclusiva del Municipio, el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, así como la autorización, control y vigilancia en la utilización del suelo dentro de su competencia y en sus jurisdicciones territoriales, y es entonces que al establecer el artículo 298 del Código Urbano, la existencia de un dictamen previo por parte del Instituto Jalisciense de la Vivienda para efecto de la emisión de una licencia de urbanización se viola de manera muy evidente la esfera jurídica del Municipio. El mencionado Instituto de Vivienda Estatal puede

por sus fueros, determinar negar el dictamen de certificación necesaria para la puesta pública de una comercialización, con lo que se le otorgó una posición de supremacía frente al Municipio y al particular, al facultarlo con atribuciones de certificación, cuando la actividad de la autoridad municipal que se desarrolla, es de las exclusivas en materia municipal, como lo establece el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, transcrito con anterioridad, que el Municipio y sólo él autoriza, controla y vigila la utilización del suelo en su jurisdicción territorial.

"Lo anterior quiere decir que, si una acción urbanística ya está autorizada, y al encontrarse en la etapa del control y vigilancia de su construcción, resulta que otorgarle en ese momento una atribución a una entidad que no dependa del Municipio, equivale a crear una autoridad intermedia, ya que la atribución de certificar los planteamientos del artículo que se combate, lo hacen dotados de atribuciones de supra subordinación en relación a los particulares y por sus efectos impide que los actos administrativos municipales en la materia se cristalicen con el efecto que pretendía tanto el particular como la misma ley debe tenerse en cuenta que la facultad de certificación que se señala, no constituye una facultad de coordinación, concertación y apoyo, estas últimas las que están permitidas por la Constitución Federal, más aún, para el caso constituye una facultad o atribución que le permiten al Instituto de Vivienda estatal, actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, y que no es resultado o proviene de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de Gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, lo que hace que se configure la invalidez planteada, por lo que habrá de resolverse fundado el presente concepto Sirve de apoyo lo estudiado por esta Suprema Corte, que se estableció en la siguiente jurisprudencia. 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.'

"8.9. Artículo 81, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"Quedó establecido en los capítulos relativos a la hermenéutica y a la concurrencia, que el Municipio cuenta con facultades autónomas en materia de desarrollo urbano; sin embargo, en este numeral se le pretende obligar a consultar los planes de referencia, mismos que pretende sean documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, con ello se pretende obligar al Municipio a observar los lineamientos establecidos en dichos planes. Esta situación quebranta por completo el orden

constitucional y las competencias concurrentes definidas por la ley. No se puede obligar a consultar este documento al Ayuntamiento, pues ello le impone carga y lineamientos en una facultad que debe ejercer de forma autónoma. El Ayuntamiento es el único que puede definir que documentos consultar y de qué forma inciden en la planeación urbana, lo que hace el Congreso del Estado al emitir esta disposición y atar el ejercicio de una atribución a lineamientos impuestos por el Gobierno Estatal y con ello una autoridad ajena estaría diseñando directa o indirectamente una atribución municipal.

"8.10. Artículo 83, mismo que se señala a la letra: (se transcribe)

"En el párrafo segundo del numeral anterior se le da a la Secretaría la facultad para emitir las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que considere que los planes y programas no tienen congruencia con los Programas y Planes de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico y Territorial aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal, esto a efecto de que sean revisados, y en su caso modificados. Llama la atención que por una parte, la misma Secretaría mencionada que depende del Gobierno Estatal, sea la que emita un juicio de valor sobre la coincidencia de los planes, lo que de entrada le da una facultad calificadora de los Planes de Desarrollo Urbano Municipales fuera de orden, pues no está investida de esta facultad. Por otra parte, se le da además la atribución para emitir recomendaciones sobre los planes, lo que en caso municipal es una transgresión a las facultades autónomas en materia de desarrollo urbano, mismas que, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos, es una facultad eminentemente municipal, la Secretaría no puede modificar los planes o programas. Al darle facultades a la Secretaría para modificar un Plan Parcial de Urbanización y se violan las disposiciones y competencia reservadas por los artículos 115 y 27, más las que consideran un Estado Federal que supone la existencia de tres esferas de gobierno autónomas, es decir, los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal.

"8.11. Artículo 121, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"Advertimos una contradicción con la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, misma que faculta a los Municipios a que sean ellos vía su facultad reglamentaria, quienes precisen los métodos que más les convengan a cada uno de ellos para establecer la forma en que se publican los reglamentos o las resoluciones del Ayuntamiento. Amén de la respectiva invasión a la competencia municipal de que establece el artículo 115, en su fracción II, de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos.



"8.12. Artículo 186, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"El dispositivo viola la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, misma que ya explicamos que se encuentra apuntada por las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se desdobra la concurrencia de la facultad y se asientan las atribuciones del Municipio, mismas que le permiten establecer los lineamientos en materia de uso de suelo, equipamiento urbano, licencia para construcción, reservas territoriales, y en general en todo lo concerniente al desarrollo urbano en la demarcación territorial de su competencia. Estas atribuciones se reconocen en todo tipo de obras, entras (sic) que se encuentran las que tienen que ver con el tema educación. Sin embargo, las reformas impugnadas pretenden establecer un régimen especial a las obras en el rubro de educación, buscando que les aplique el Reglamento Estatal de Zonificación, en lugar de las disposiciones reglamentarias municipales, disposición que transgrede el orden territorial, pues todas las obras sea del rubro que sean deben cumplir con los reglamentos municipales. El hecho de que sean en materia de educación no les excluye de cumplimentar los lineamientos generales que emiten los Ayuntamientos amparados en la Constitución. Además, el reglamento estatal es emitido por el gobernador del Estado, que no tiene facultades para incidir en los rubros relacionados con el desarrollo urbano cuando se amparan en la concurrencia soportada por el artículo 115 y 27 de la Constitución Federal. Por ello consideramos la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad de este dispositivo.

"8.13. Artículo 212 Bis, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"En lo concerniente al artículo anteriormente citado consideramos que no es admisible que se permite al Poder Ejecutivo del Estado tener incidencia en materia de movilidad. Debemos considerar que la Constitución Federal, en el artículo 115, fracción III, inciso g), determina que las calles y su equipamiento son una facultad exclusiva del Municipio, a la vez que en la fracción V, inciso h), señala que los Municipios deberán intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incida en su demarcación. Por ello es claro que las acciones en materia de vialidad y movilidad no pueden ser una facultad exclusiva de la autoridad estatal. Al obsequiarle al Gobierno Estatal la determinación de acciones urbanísticas en materia de vialidad y movilidad, se está violentando frontalmente el orden institucional. Es una competencia del Municipio y, por ello, es él quien tiene que participar del ejercicio de esta atribución.

"Resaltando que a la luz de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, los Constituyentes determinaron conceder a los Municipios, por conducto de sus Ayuntamientos, las siguientes atribuciones y facultades: (se transcriben)

"En este sentido, el Servicio Público de Tránsito Municipal, así como la potestad de formular y aplicar programas de transporte público de pasajeros cuando afectan el ámbito territorial del Municipio, siendo esta atribución una facultad exclusiva y excluyente de cualquier órgano de Gobierno como del estatal o federal.

"Sin embargo, el legislador del Estado, en el artículo 212 Bis del Código de Comercio (sic), estableció lo siguiente: (se transcribe)

"Es claro que el legislador del Estado –Congreso del Estado de Jalisco– establece en el decreto que ahora se impugna la validez, dota al Poder Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Movilidad de la atribución de estar encargada de la viabilidad y movilidad de los centros de población en donde se identifiquen puntos de conflicto del transporte público de pasajeros, dotándolo de la facultad de realizar acciones de urbanistas. Es indudable que el legislador del Estado de Jalisco, en el artículo que se busca la invalidez –212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco–, realiza una intromisión a las facultades y atribuciones del Municipio, en primer lugar, si partimos de la premisa que es un servicio público de transporte de pasajeros es una facultad del Municipio, de conformidad con lo establecido por los artículos 79 y 80 de la Constitución del Estado de Jalisco.

"'SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN.' (la transcribe)

"En este sentido resulta claro que el legislador del Estado, con la norma que se impugna su invalidez –artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco– invade la autonomía del Municipio de Guadalajara (sic), ya que invade en la esfera de la autonomía municipal, la cual fue dotada por el Constituyente en el artículo 115, en su fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal manera que, como se advierte, es evidente la invasión de la esfera competencial a los Municipios, por lo establecido en el artículo 212 Bis, por tanto, es necesario que esta Suprema Corte de Justicia declare la invalidez de este numeral por ser contrario a los principios y fundamentos constitucionales, en razón de lo anteriormente expuesto.

"8.14. Artículos, 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III, y 307, primer párrafo, fracción II.

"Los dispositivos en merito (sic) contravienen los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan a este Municipio los artículos 77, fracción II, inciso b), y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Gobierno del Estado de Jalisco al tener injerencia operativa, directa e impositiva al momento de emitir los numerales del referido código invaden las facultades de este Ayuntamiento que establecen los reseñados dispositivos constitucionales, y que se hacen consistir en las siguientes:

"1. La expedición de reglamentos y de disposiciones administrativas de observancia general;

"2. La regulación de los procedimientos, funciones y servicios públicos materia de su competencia;

"3. La expedición, de las disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción; y,

"4. La regulación de las materias, procedimientos, materia de su competencia que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"Facultades constitucionales anteriormente reseñadas que, se insiste, son y deben ser plenamente ejercidas por este Municipio, a través de la aplicación de su ordenamiento jurídico respectivo, dado que los artículos 77, fracción II, y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así lo establecen, al señalar lo siguiente: (se transcribe)

"De lo anterior se advierte que los procedimientos y plazos que establecen los artículos controvertidos, refieren a facultades que deben ser ejercidas exclusivamente por los Ayuntamientos municipales, ello, por mandato constitucional, pues los Ayuntamientos, como entes de Gobierno, están facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

"Ante ello, es que se diga a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos constitucionales antes

trascritos, los Municipios a través de sus Ayuntamientos tienen la facultad de aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia con el fin de organizar su administración municipal.

"Por lo anterior, las normas estatales controvertidas en este rubro no pueden regular procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Municipio, ni mucho menos establecer los plazos para autorizar o negar ambos trámites, dado que estas atribuciones son facultades exclusivas de los Ayuntamientos municipales por mandato expreso del Constituyente Federal, en los artículos 77, fracción II, y 115, fracción II, segundo párrafo, constitucionales.

"Para evidenciar lo anterior, resulta conveniente acudir a lo que establecen los artículos 247, primer párrafo, 253, primer párrafo, 254, primer párrafo, 255, primer párrafo, 284, inciso A, 286, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III, 306, primer párrafo y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, los cuales establecen lo siguiente: (se transcriben)

"De lo inserto con anterioridad, podrá advertir los (sic) dispositivos urbanísticos anteriormente transcritos regulan en la parte medular que nos ocupa, los procedimientos, trámites y plazos administrativos relativos a:

"a) Las autorizaciones, permisos o licencias para la realización de obras de urbanización, condominios, o conjuntos habitacionales, así como de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios o fincas; y,

"b) Las autorizaciones de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios.

"No obstante, tales atribuciones que como se ha dicho, si bien es cierto se deben otorgar por la dependencia municipal competente del Ayuntamiento Municipal respectivo –como en el caso– la Dirección de Obras Públicas e Infraestructura y la Dirección de Ordenamiento del Territorio, adscritas a la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad del Ayuntamiento Constitucional; sin embargo, también lo es que tales atribuciones, al ser de carácter sustantivo las tiene que regular la dependencia municipal competente de

conformidad con los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general municipales aplicables, y que para tal efecto apruebe el Ayuntamiento Municipal, ello, por mandato constitucional dispuesto en los artículos 77, fracción II, y 115, fracción II, segundo párrafo, de nuestra Constitución Federal.

"Lo anterior es así, dado que, de conformidad con lo establecido con los referidos artículos constitucionales, se deben considerar en el presente asunto los puntos siguientes:

"1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal deben tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado; debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo, y es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas (procedimientos, funciones, servicios públicos y plazos) de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la Administración Pública Municipal no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar o regular sus cuestiones específicas.

"En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario o regulatorio, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos municipales, lo relativo de, entre otras cosas, a la organización y funcionamiento interno, la Administración Pública Municipal, así como emitir normas sustantivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.

"Robustece lo anterior, lo considerado por el Pleno de esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la jurisprudencia: 'REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.' (la transcribe)

"Ahora bien, esa H. Suprema Corte no debe perder de vista que, al resolver la controversia 14/2001, señaló que no se destacó que el texto reformado de la Constitución utilizó el término 'leyes estatales en materia municipal', con el fin de limitar la actuación de las Legislaturas Estatales estando únicamente facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homo-

géneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo; sin embargo, sí señaló que tal acotamiento *ex constitutione* (sic) tiene por finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que les son propias y específicas, además, dispuso la descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal, queda ilustrada en la tesis siguiente, que se originó en base a dicha controversia: 'LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.' (la transcribe)

"Ante ello, si la posición constitucional de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general municipales previstos en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, por su parte, deben ser congruentes con el entendimiento de las leyes estatales generales y, por otra parte, se deben limitar a desarrollar, complementar o pormenorizar las normas generales estatales, de modo similar a los expedidos por los gobernadores de los Estados, en base al principio de subordinación jerárquica.

"Entonces, se entiende que los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general emanados de la fracción II del artículo 115 constitucional, donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, pues tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales, urbanísticas, etcétera, respetando los términos de las leyes estatales que deben limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal y de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

"Ante ello, el Estado animante le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios los elementos 'indispensables' para asegurar el funcionamiento de los mismos, y a los Municipios les corresponde dictar sus normas específicas. Lo anterior, dado que los Municipios tienen un derecho derivado de la Constitución Federal a ser distintos en lo que les es propio, y el derecho a expresarlo mediante la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

"Por lo tanto, si los procedimientos, funciones, servicios públicos o plazos establecidos en los numerales 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III, y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, son atribuciones específicas por mandato constitucional de los Ayuntamientos municipales y, esas atribuciones son la aprobación, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

"Ante ello, resulta violatorio de los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan los artículos 77, fracción II, inciso b), y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a este Municipio de Guadalajara (sic), los numerales controvertidos dado que éstos preceptos urbanísticos establecen procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Ayuntamiento, así como plazos legales de 3 días, como de 24 horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente, que son atribuciones específicas o particulares de este Ayuntamiento, dado que los numerales ahora controvertidos, en su parte conducente, establecen lo siguiente: (se transcriben).

"Por mandato expreso contenido en los artículos 77, fracción II, inciso b), y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vulnerando con ellos los principios de supremacía y autonomía municipal de este Ayuntamiento, dado que los numerales controvertidos regulan procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios, asimismo, regulan plazos de 3 días, como de 24 horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente, que son facultad constitucional federal exclusiva de este Ayuntamiento. Además, como ha sido precisado con antelación, al resolver la presente controversia, este Ayuntamiento no se encuentra afirmando que la Legislatura del Estado de Jalisco, carece totalmente de facultades reguladoras en materia de urbanización y que tales facultades reguladoras únicamente son exclusivas de los Ayuntamientos municipales, pues el Congreso del Estado de Jalisco no puede desconocer la facultad reglamentaria

con que cuentan los Municipios del Estado en sus respectivos ámbitos territoriales, sino que lo que se busca en la presente controversia es que se declaren inconstitucionales los preceptos legales controvertidos que regulan los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios; y que regulan los plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente.

"Lo anterior, dado que tales procedimientos y fijación de plazos, este Ayuntamiento los tiene que regular derivado de sus cargas de trabajo, pues además de que es una facultad constitucional federal otorgada exclusiva a este Ayuntamiento por mandato constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 77, fracción II, inciso b), y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a manera de ejemplo, no es la misma carga de trabajo, procesal o de operación que tiene el Municipio de Guadalajara o los Ayuntamientos de los Municipios de Ojuelos, de Arenal, El Grullo, La Huerta, San Julián, Villa Corona, inclusive no tiene la misma carga ni de trabajo, ni procesal, ni de operación, los Ayuntamientos de los Municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga o El Salto que forman parte de la zona metropolitana de la Ciudad de Guadalajara, con las que tiene este Ayuntamiento, ante ello es que la pretensión de la presente controversia es que es una facultad exclusiva de este Ayuntamiento la regulación de los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios y de regularización de plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente y, por ende, no pueden estar establecidos en los numerales 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III, y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, como lo pretende la Legislatura del Estado de Jalisco en el Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, pues ese tipo de procedimientos y plazos los tiene que fijar este Ayuntamiento en base a su carga de trabajo, procedimientos y operación, más aún si es una facultad constitucional que tiene por objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos materia de su competencia.

"Partiendo de lo expuesto, cabe concluir que corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la autorización de proyectos de urbanización y de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios a fin de darle uniformidad en todo el Estado; sin embargo, complementariamente,



las facultades de creación normativa que se pueden desplegar al menos a los Municipios del Estado, respecto de dichos temas, radicaría en que cada Municipio en lo particular, y serían relativas a la administración, organización, planeación y operación de ese tipo de servicios o trámites, que se presten dentro de su jurisdicción correspondiente para que los mismos en base a la carga de trabajo, procedimental y de operación de cada Municipio sean continuos, uniformes, permanentes y regulares, pues estos rubros permitirían a los Municipios del Estado de Jalisco regular cuestiones, en su particularidad dables para su administración respectiva, es decir, sería un reparto en su jurisdicción y competencia de cada Municipio la materia de urbanización y de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios y, por ende, las reglas de su funcionamiento o la regularización de los procedimientos, funciones y servicios públicos quedarían reguladas en base a su potestad constitucional.

"Por lo expuesto, en definitiva, esa H. Suprema Corte debe estimar que las normas analizadas deben declararse inconstitucionales, pues si bien las normas y procedimientos de urbanización pueden ser legítimamente considerados por el Estado, en su parte protagónica al ser la normativa básica en materia de sus dimensiones; sin embargo, por su particularidad los Municipios deban atender a las mismas en su parte sustantiva en el ejercicio de sus competencias.

"En conclusión, si es una facultad exclusiva de este Ayuntamiento la regulación de los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Municipio de Guadalajara (sic), así como de la regularización de plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso, licencia correspondiente, por ende, no pueden estar establecidos en los numerales 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III, y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, como lo pretende la Legislatura del Estado de Jalisco en el Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, pues ese tipo de procedimientos, funciones o servicios públicos, así como los plazos para resolver o entregar los mismos al promovente respectivo, los tiene que fijar este Ayuntamiento en base a su carga de trabajo, procedimientos y operación, pues es una facultad constitucional que tiene por objeto regular los procedimientos, funciones y servicios públicos materia de su competencia.

"8.15. Artículo 298, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"Encontramos que en este dispositivo, específicamente lo tocante a la fracción II, violan la esfera competencial del Municipio, en virtud de que las facultades concurrentes con las que se cuenta, ya que las autoridades de preventa o de contratos preparatorios, son actos administrativos derivados de manera directa de actos emitidos por las autoridades municipales, que tienen como objeto el desarrollo urbano, a saber, licencias de edificación, licencias de urbanización y licencias de urbanización y edificación simultaneas, siendo que ya se esbozó con antelación, la regulación en materia de asentamientos humanos y esquemas de zonificación una atribución municipal exclusiva.

"8.16. Artículo tercero transitorio, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"Advertimos una contradicción en cuanto a la entrada de vigor del decreto en estudio, por una parte, el artículo primero transitorio señala:  
(lo transcribe)

"Más sin embargo, el artículo tercero del mismo otorga un plazo de 90 días para que los Ayuntamientos emitan las disposiciones reglamentarias que correspondan. (lo transcribe)

"Lo que genera una oscuridad que no permite que el Ayuntamiento cumpla con su obligación de legislar, o en su caso, que no se tenga la certeza de en qué momento podrán emitirse las normas complementarias de carácter reglamentario. En sentido estricto, el Legislativo Local está generando una violación constitucional, al no dejar claro de qué manera y en qué tiempo el Municipio podrá ejercer su capacidad reglamentaria prevista en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se ve mermada.

"8.17. Artículo cuarto transitorio, mismo que se cita a la letra: (se transcribe)

"Como se aprecia, el dispositivo pretende obligar a los Ayuntamientos a instalar ciclopuertos (sic), medida que puede resultar bondadosa, empero, se trata de una acción urbanística que corresponde al Ayuntamiento de acuerdo con las facultades que señalamos en los primeros rubros presentes en el análisis inductivo-histórico, hermenéutico y de la facultad concurrente, el Ayuntamiento es el que conoce dónde y cómo realizar las acciones urbanísticas, por ello la ley le reconoce esta facultad, en este sentido estimamos que la

instalación de ciclo puertos es una acción que debe ser prevista en el reglamento municipal no en una ley. Es por ello que estimamos que el dispositivo violenta el orden constitucional y debe ser declarado inconstitucional.

"8.18. Violaciones a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, en virtud de que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que emite las reformas legales combatidas, carece de competencia para dictar normas que limiten y restrinjan la facultad municipal para controlar y administrar el desarrollo urbano, privando de esta forma al Municipio de Zapopan, Jalisco, de la atribución constitucional que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Norma Fundamental, sin antes haberle dado la oportunidad de oponerse mediante el requerimiento respectivo. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del decreto impugnado, contraviene lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en perjuicio del Municipio de Zapopan, Jalisco, en virtud de que el órgano legislativo carece de competencia para limitar y restringir la encomienda constitucional urbanística del Municipio y, por otro lado, no motiva ni funda la determinación por virtud de la cual autoriza dichas adecuaciones al Código Urbano para el Estado de Jalisco.

"No obstante, en el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, determinó requisitos que por competencia y facultad constitucional le son exclusivos al Municipio, sin tomar en cuenta que los mismos ya existen y son definidos por los ordenamientos municipales especializados, a saber, el Reglamento de Construcciones y Desarrollo Urbano del Municipio de Zapopan, Jalisco y Normas Técnicas Complementarias para Diseño por Sismo (véase su artículo 66), no hay duda pues que el decreto que se combate en la presente controversia contraviene lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, ya que el órgano legislativo que lo emite carece de competencia para determinar limitantes en materia urbana al Municipio de Zapopan, Jalisco, siendo esto suficiente para que se declare fundada la controversia, dado que los preceptos constitucionales antes citados obligan a todas las autoridades a fundar y motivar sus actos, así como a realizar únicamente lo que esté dentro de su ámbito de competencia y, asimismo, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, debiendo dar parte a este Municipio en el procedimiento legislativo respectivo.

"De esta forma debe determinarse puesto que en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal expresamente se establece, en la parte que interesa, lo siguiente:(se transcriben)

"En efecto, de lo establecido por los preceptos constitucionales antes citados se advierte que en nuestro sistema jurídico ninguna autoridad puede realizar actos para los cuales no esté expresamente facultada y, asimismo, que en todo acto que emita se le impone la obligación de señalar las razones y fundamentos legales en los que se apoya.

"A su vez, el artículo 14 de la Constitución Federal, obliga a que en todo procedimiento del que pueda derivar un acto de privación se cumplan las formalidades esenciales y a que dicho procedimiento se sustancie ante la autoridad que tenga competencia para ello.

"Asimismo, cabe considerar que en la exposición de motivos del decreto de reforma que se combate no se explican las razones o justificaciones (ilegales e inconstitucionales a fin de cuentas) por las cuales se limitan y restringen las facultades exclusivas del Municipio en materia de desarrollo urbano."

**CUARTO.—Preceptos constituciones que se estiman violados.** El Municipio actor señaló, como preceptos violados, los artículos 14, 16, 27, 40, 41, 73, 115 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.—Registro, admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil quince, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 84/2015; admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como al secretario general de Gobierno de la entidad, no así al presidente y secretarios de la mesa directiva y oficial mayor, y director de Publicaciones y del Periódico Oficial de la entidad; indicó que no había lugar a tener como terceros interesados a los restantes Municipios del Estado de Jalisco, pues, en términos del penúltimo y último párrafos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, no se advertía que pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y finalmente ordenó dar vista a la procuradora general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**SEXTO.—Designación de Ministro instructor.** En proveído de cuatro de enero de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas, atento a la conexidad que existe entre esta controversia cons-

titucional y la diversa 83/2015, promovida por el Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco.

**SÉPTIMO.—Contestación de demanda del Poder Legislativo.** Por escrito presentado en las oficinas del Servicio Postal Mexicano el dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, el presidente, el vicepresidente y el prosecretario, todos integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, formularon contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado.

En relación con los hechos de la demanda se informó que en sesión celebrada el veintinueve de octubre de dos mil quince aprobó la minuta del Decreto 25655/LX/15, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco; asimismo, se aceptó que la publicación del citado decreto se realizó el cinco de noviembre de dos mil quince.

Por otra parte, se sostuvo la validez de las normas impugnadas con base en las razones siguientes:

"Primero. Cabe señalar que la expedición de este tipo de ordenamientos es producto de la función pública; y que al tenor de la competencia de las entidades federativas y de la división de poderes, le corresponde al Congreso de la entidad, legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquéllas concedidas al Congreso de la Unión, conforme al Pacto Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que encuentra fundamento en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de esta entidad.

"En efecto, atendiendo a lo establecido por el Alto Tribunal del País, la constitucionalidad de un acto legislativo debe ponderarse en función a las atribuciones de la autoridad que lo emite, pues los actos que realice dentro de los límites de sus facultades tendrán que considerarse constitucionales, lo que al efecto, tiene aplicación la jurisprudencia encontrada bajo la voz: 'MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.' (la transcribe)

"Así, conviene tener presente que la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto, ha determinado que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el

Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, requisito que se satisface cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que implique que todas y cada una de las disposiciones deben ser materia de una motivación específica.

"Además, sustenta el Alto Tribunal del País, que los Poderes Legislativos no tiene (sic) la obligación de explicitar sus actos de motivación, como se aprecia del siguiente criterio jurisprudencial: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES.' (la transcribe)

"Así pues, del contenido de las tesis de jurisprudencia sustentadas por nuestro Máximo Tribunal, se observa que para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad, requieren de estar fundados y motivados, colmándose la primera con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley le autorice; mientras que el segundo aspecto se colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, sin que para colmar este último aspecto se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento.

"Por tanto, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, debe considerarse constitucional la aprobación del Decreto 25655/LX/15, en específico, la norma general cuya invalidez se reclama, ya que la realización de dichos actos tienen su fundamento en la facultad expresamente conferida a este Poder de legislar en todas las ramas del orden interior del Estado de Jalisco.

"Segundo. En ese contexto, cabe señalar que los antecedentes que sirven de base para la reciente reforma para el Código Urbano para el Estado de Jalisco, materia de la presente controversia constitucional, descansan en el artículo 27 de la Constitución Federal, que establece que es obligación del Estado, 'lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana'. Para lograr esos fines, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, como al efecto lo establece el artículo 73, fracción XXIX-C, de la misma Carta Magna; asimismo, la Ley General de Asentamientos Humanos, creada con el objeto de establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; determinó que corresponde a las entidades

federativas, legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese contexto, el Congreso Local, al aprobar el decreto impugnado por los accionantes, ejerció la facultad legislativa, encomendada en la propia Constitución Federal, la cual señala que dicha función pública, es una facultad concurrente.

"Por otra parte, el artículo 115 de la Constitución Federal establece, en su fracción V, que es de competencia municipal la ordenación, gestión y disciplina urbanística de los centros de población; sin embargo, también señala que la facultad del Municipio está condicionada a la regulación federal y estatal en la materia; así entonces, aun cuando los accionantes consideren que las reformas al Código Urbano restringen las atribuciones del Municipio, es la propia Carta Magna la que menciona que éste debe participar en la ordenación y planeamiento urbano, pero sujeto a las leyes de las entidades federativas, a quienes, como ya se mencionó *ut supra*, les compete emitir esa regulación.

"Así entonces, se solicita considerar infundados e inoperantes los conceptos de invalidez expresados por la parte actora, para lo cual, es menester que se tome en consideración lo expuesto en las consideraciones jurídicas del dictamen de decreto que contiene las normas legales aquí impugnadas, y que al respecto sobresale que: '... la planeación urbana constituye uno de los elementos fundamentales del propio desarrollo urbano, el crecimiento de los centros poblacionales en forma ordenada no podría ser concebido sin ésta, es por ello que se requiere de una visión integral de los fenómenos sociales que motivan el crecimiento de las ciudades, así como de una regulación apropiada del mismo ... En el Código Urbano los objetivos propuestos para un Programa Municipal de Desarrollo Urbano son regular y ordenar los asentamientos humanos; promover la movilidad urbana sustentable y accesible; planear integralmente el territorio con apego a indicadores de sustentabilidad; preservar el patrimonio cultural; y facilitar la generación de proyectos sustentables que propongan la utilización de energías renovables ... Siguiendo con el argumento de la planeación urbana, es importante mencionar el tema de las áreas de cesión para destinos. Dichos espacios, expuestos en el Código Urbano como aquellos que se determinan en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y en los proyectos definitivos de urbanización para proveer los fines públicos que requiera la comunidad; es decir, áreas predeterminadas para la instalación de equipamiento urbano ...'

"En ese contexto, para poner fin al crecimiento urbano desordenado en el Estado de Jalisco, en detrimento del medio ambiente y, como consecuencia de ello, en perjuicio directo de los ciudadanos; ya que en un plazo a corto plazo (sic), las autoridades administrativas se verán imposibilitadas en cumplir derechos humanos tan indispensables para la vida como el de medio ambiente sano, el de recreación o el derecho al agua, entre otros, es que fue necesario en forma por demás urgente, una reforma en el desarrollo urbanístico de esta entidad federativa, en la que se reforzó el apoyo entre el Gobierno del Estado y los Municipios; y con la ayuda de la iniciativa privada. Para lograr tal fin, se debía plasmar ese soporte, en la propia legislación; por ello es que la reforma a las normas señaladas de inválidas por el Ayuntamiento actor, contiene situaciones que aun siendo innovadoras, no contravienen el Texto Constitucional Federal.

"En efecto, las reformas al Código Urbano respetan en todo momento las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que disponen que las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia de dicho ordenamiento federal, así como de la legislación estatal de desarrollo urbano; además se establece que los Planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 a 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica, y que las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorguen la Secretaría o las entidades federativas y los Municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los Planes o Programas en Materia de Desarrollo Urbano.

"Así entonces, se observa que esa concurrencia establecida por el Constituyente y definida igualmente en la ley general de la materia, consiste en una coordinación, apoyo y concertación entre los tres niveles de gobierno, y que destaca, en lo que al presente interesa, que los planes o programas expedidos por la autoridad municipal, que dicho sea de paso deben estar sujetas a las disposiciones establecidas en las legislaciones estatales, deben apoyarse en criterios generales de regulación ecológica y en las normas oficiales mexicanas en la misma materia y que las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorguen la Secretaría o las entidades federativas y los Municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los Planes o Programas en Materia de Desarrollo Urbano.



"Tercero. Aunado a lo anterior, las normas señaladas de invalidez no transgreden la autonomía municipal, y en atención a los argumentos que expone la parte actora, tendientes a denostar las citadas reformas se solicita se declaren infundadas e inoperantes, por las razones siguientes:

"a) El Código Urbano para el Estado de Jalisco es una ley que, por ser general, no puede prever todos los supuestos que impone la realidad de cada uno de los Municipios, es por ello que tiene como objeto, otorgar cierta uniformidad en la regulación de esta materia dentro de la circunscripción estatal; por lo que en estricto apego a la Constitución, se otorga a los Municipios una relevante participación en la ordenación de los centros de población y en la adopción de instituciones estatales que colaboren con el Ayuntamiento en las determinaciones en materia de ordenación del suelo, infraestructura y equipamiento urbano, entre otras, pero siempre asegurando una decisión en los asuntos locales del Municipio.

"Por lo que, en congruencia con los preceptos constitucionales, las normas que contiene el Código Urbano para el Estado de Jalisco, tanto las que no fueron modificadas como las reformas y adiciones que se hicieron en el decreto que se impugna, son bases generales que cumplen con las exigencias previstas en el artículo 115, fracción II, inciso a), y que atendiendo a su generalidad, son reglas para todos los Municipios y, por lo tanto, no pueden ser 'ponderadas a la luz de las necesidades de cada Municipio', como pareciera que pretende la parte actora.

"Por otra parte y como se señaló en párrafos anteriores, aun cuando al Ayuntamiento, le corresponda la elaboración de los planes y/o programas municipales de urbanización, debido a que por obvias razones es la autoridad que conoce de primera mano su territorio y las necesidades y exigencias de su población; no obstante ello, dichos ordenamientos territoriales deben proyectarse como parte de un plan integral a nivel estatal y con apoyo en criterios generales de regulación ecológica –como lo establecen los artículos 18 y 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos– y, en consecuencia, deben sujetarse a las leyes federales y estatales, como lo dispone el propio artículo 115, fracción V, inciso a), que dispone que los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal.

"Así entonces, en el capítulo del Código Urbano que regula la planeación del desarrollo urbano se señala, en el artículo 81, que respetando la autonomía municipal, los planes serán documentos de consulta obligada por los

Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano; y que dichos documentos definirán los lineamientos generales de ordenamiento territorial para garantizar la congruencia, integralidad, sustentabilidad, visión de largo plazo y racionalidad de la política urbana estatal y municipal.

"Por lo tanto, la atribución otorgada a los Municipios para elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los Planes de Desarrollo urbano de centro de población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y, en su caso, del patrimonio cultural, de conformidad con la normatividad respectiva, son congruentes con la Ley General de Asentamientos Humanos.

"Asimismo, el agravio que se señala sobre el contenido del artículo 121, de que los planes deben también ser publicados en los medios electrónicos, es congruente con la política pública de un Gobierno abierto y transparente, y además no repercute con costo económico a los Municipios.

"b) Por otra parte, las normas materia de la presente controversia, en tratándose del registro de las áreas de cesión y de su incremento, sólo impactan en el Municipio para acrecentar su patrimonio municipal; pues el objeto del artículo 7o.-II, es reforzar la facultad que tienen los Ayuntamientos en el artículo 37-IV, de la Ley de Gobierno y de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, para conservar y acrecentar los bienes de dominio público y privado, así como en alcance de la atribución que tiene la Auditoría Superior del Estado en el artículo 21-II, de la Ley de Fiscalización del Estado de Jalisco para verificar el patrimonio actualizado de los bienes municipales; y en lo que respecta a la fracción XXIII del artículo 10, cuyo contenido no le causa perjuicio a los Municipios pues, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, las áreas de cesión para destinos son parte del patrimonio municipal y así deben quedar registradas.

"c) De igual forma, las atribuciones señaladas en el artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, respetan la autonomía del Municipio; ello en virtud de que el hecho de que se señale la realización de acciones en forma coordinada entre Gobierno del Estado y Ayuntamientos, es el resultado de las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos, de conformidad con los convenios de coordinación que son un medio para la ejecución de facultades y atribuciones, prevista en la propia Constitución y leyes

secundarias. En ese mismo tenor, se encuentran las impugnaciones que formula el Ayuntamiento de Zapopan respecto de las fracciones LIV, LV, LVII y LVIII del artículo 10 debe decirse que son bases generales que expide el Congreso del Estado para que los Municipios conformen la comisión municipal; destinen recursos a la vivienda; aprovechen subsidios estatales y federales; previo convenio, proporcionen servicios públicos municipales en unidades de interés social; y establezcan, según las posibilidades presupuestales, la partida para el Programa de Desarrollo Municipal, sin que se impongan cuotas, cantidades o porcentajes que violen sus facultades constitucionales de aprobar y ejercer su presupuesto.

"d) Tampoco resulta incongruente como lo aseveran los accionantes, que en el artículo 186, se exija que las obras dedicadas al rubro de la educación observen los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, tanto por el hecho de que el Gobierno Estatal y, en su caso, el federal, no los Municipios, son las instancias que construyen y mantienen las escuelas públicas, como por el hecho que se debe garantizar de la mejor manera posible la seguridad, higiene y funcionalidad de esos que aseguren la mejor calidad de las obras con el propósito de que los estudiantes y profesores queden protegidos y asegurados dentro de esos recintos educativos sin que esto implique violación a la autonomía municipal.

"Por otra parte, en lo que respecta a la creación de los Consejos Municipales y la de sesionar, una vez cada dos meses, no son la de imponer cargas adicionales a los Municipios, antes bien, el establecer un órgano colegiado integrado por autoridades municipales y profesionales en representación de la sociedad civil tiene por objeto que los estudios y proyectos en materia urbana se encuentren mejor sustentados técnicamente, lo que evidentemente incidirá en beneficio de la sociedad, y al establecerse la forma de su integración y atribuciones es lógico que también se determine la periodicidad de sus sesiones, por lo que en nada se afecta a los Municipios el que se haya señalado que esas sesiones serán al menos en forma bimestral. De igual forma, la definición del artículo 5-XXIII, respecto de lo que debe entenderse por Comisión Municipal de Directores Responsables no causa ningún agravio al Ayuntamiento actor; de igual manera, por lo que hace a la conformación establecida en el artículo 10-LIV, así como por lo que hace a los trámites que deben cumplirse según lo señalado en los artículos 250 y 352.

"En ese mismo sentido, se encuentra la norma impugnada en el artículo 45 Bis, que crea y regula los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano en los que los Ayuntamientos tendrán representación y participación, sin que ello suponga coartar su libertad de asociación.

"e) Son falsas las premisas señaladas por el Municipio actor, en cuanto a la creación en las normas señaladas de invalidez, de una autoridad intermedia entre el Municipio y la autoridad estatal, denominado Instituto Jalisciense de la Vivienda, por virtud de que dicha reforma, sólo sirvió para introducir a la ley, dicho organismo que vino a sustituir a lo que antes era la Inmobiliaria y Promotora de la Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco, ahora extinta; sin embargo, la intención del legislador es que dicho instituto sustituye a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en algunas atribuciones; y por otra parte, en cuanto a las facultades de dictaminar, cabe hacer mención que esta situación no es novedosa, pues dicha atribución ya la tenía la inmobiliaria y promotora de la Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco, ahora extinta. En consecuencia, sustancialmente dicha norma no fue modificada.

"Por otra parte, el contenido de los artículos 188, 195 y 298, no afecta las facultades de los Municipios, ya que su objeto es reforzar las garantías de seguridad jurídica en los actos de publicidad, promoción y enajenación de predios o fincas.

"f) En lo que respecta a la participación de la Secretaría de Movilidad en la planeación urbana, es necesario señalar que la misma es indispensable cuando se promueve la elaboración de estudios y proyectos relacionados con el tránsito vehicular, peatones, ciclistas, sistemas de transporte público y personas con discapacidad; por lo que siendo dicha dependencia la que tiene a su cargo la administración del sistema vial, realice estas acciones al momento de proyectar obras para la ciudad, tanto de urbanización como de edificación. Sin embargo, ello no significa que dicha dependencia del Ejecutivo, lo realizará unilateralmente; pues dichas acciones deben incluirse en los planes a que se refiere la ley, y que permitirá, entre otros fines, facilitar el tráfico urbano y conservar el medio ambiente.

"g) En cuanto a las normas contenidas en los artículos 255, 287 y 307 del Código Urbano, en el que se establecen términos para la autorización de acciones urbanísticas, cabe mencionar al respecto que los conceptos de impugnación del Ayuntamiento actor, van encaminados a refutar los plazos ahí señalados; sin embargo, es importante señalar que esos términos –fueron intocados– en la reforma que hoy se impugna, pues los mismos fueron dispuestos desde que se expidiera dicho código, mediante Decreto Número 22273/LVIII/08, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' con fecha 27 de septiembre de 2008.

"h) Respecto de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio, no existe contradicción respecto de la entrada en vigor del decreto impugnado, ya que

su vigencia inició al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', ya que el plazo de 90 días que se concede a los Ayuntamientos es para que éstos emitan disposiciones reglamentarias.

"Y por lo que hace al artículo cuarto transitorio, en el que se establece que dentro de las posibilidades presupuestales de los Municipios se instalen ciclopuertos, esta disposición tiene por objeto incentivar y facilitar la movilización no motorizada, política pública que, entre otros fines, permitiría facilitar el tráfico urbano y conservar el medio ambiente; es importante tener en cuenta que esta disposición no es una norma de obligado cumplimiento por los Ayuntamientos.

"En conclusión, las normas generales señaladas de invalidez, no transgreden la autonomía del Municipio, por virtud de que se trata de facultades concurrentes; en ese sentido, este ente público emitió las normas impugnadas, mismas que se requerían con carácter de urgente, para fortalecer la coordinación, apoyo y concertación entre los tres niveles de gobierno en la planeación de desarrollo urbano, respetando la autonomía municipal, para garantizar la congruencia, integralidad, sustentabilidad y racionalidad en la política urbana estatal y municipal."

**OCTAVO.—Contestación de demanda del Poder Ejecutivo.** Mediante oficio presentado vía Servicio Postal Mexicano el veintidós de febrero de dos mil dieciséis, el gobernador y el secretario general de Gobierno, ambos del Estado de Jalisco, formularon contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado, en donde manifestaron lo siguiente:

Que el secretario general de Gobierno del Estado únicamente intervino en el acto de refrendo del ordenamiento legal aquí combatido, y de la lectura integral de la demanda no se advierte que dicho acto se impugne por vicios propios, por lo que tal autoridad no debió ser llamada al juicio.

Independientemente, respecto a los conceptos de invalidez, manifestó lo siguiente:

"Primero. En el primer concepto de invalidez, la parte actora señala que el artículo 7o., fracción II, del Código Urbano transgrede el artículo 115 constitucional, por otorgarle facultades al Congreso en materia de desarrollo urbano en menoscabo de la competencia municipal; sin embargo, el estudio de los razonamientos que esgrime el Municipio actor resulta innecesario, pues dicho artículo ni siquiera fue objeto de reforma mediante el decreto combatido; de

ahí que todo lo alegado respecto del mismo resulte improcedente por sumamente extemporáneo.

"Es decir, el Decreto 25655/LX/15 reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Urbano y del Código Penal para el Estado de Jalisco, entre las cuales no se contempla modificación alguna a la porción normativa impugnada, sino que dicha disposición se encuentra vigente desde antes de la reforma realizada al Código Urbano y publicada con fecha de 5 de noviembre de 2015. De ahí que resulte improcedente por extemporáneo cualquier concepto de invalidez vertido en contra del mismo y, por ende, proceda decretar el sobreseimiento respectivo de conformidad con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

"Sin perjuicio de lo anterior, y para el improbable caso de que ese Máximo Tribunal decida entrar al estudio de dicho precepto, debe decirse que la porción normativa impugnada no invade ninguna esfera competencial atribuible al Municipio, pues no otorga una facultad que sea del Ayuntamiento a otra entidad que no le corresponda, de conformidad con el artículo 115, fracción V, constitucional, sino que únicamente establece que corresponde al Congreso del Estado verificar el registro y control de las áreas de cesión para destinos, que se deben aportar e integrar como bienes del dominio público al patrimonio municipal.

"Así pues, dicha atribución que la ley otorga al Congreso del Estado, de ninguna manera invade la esfera de competencia municipal, pues, como se expone, dicha función se constriñe a 'verificar' el cumplimiento de ciertas atribuciones, lo que por sí mismo no contraviene el Pacto Federal, sino que, al contrario, es acorde al principio de rendición de cuentas, fiscalización y equilibrio de poderes, facultades que encuentran su sustento legal en el artículo 35, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; tan es así, que incluso el Congreso del Estado tiene la facultad de revisar y aprobar las cuentas públicas de los Ayuntamientos sin que pueda decirse que estas facultades también invadan las esfera competencial del Municipio.

"Segundo. Por otro lado, en la demanda de controversia constitucional, el Municipio actor señala que el artículo 10, fracción XI, en el que se atribuye a los Municipios la facultad de realizar los estudios de impacto ambiental que formarán parte de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales y que deberán observarse para la ejecución de toda obra, impide al Ayuntamiento decidir los métodos y requisitos para la elaboración de sus planes y programas parciales, lo que a su parecer constituye una intromisión directa a su 'facultad autónoma' de regular el desarrollo urbano.

"A ese respecto, dicha atribución que se concede a los Municipios no implica de ninguna manera una afectación a su esfera competencial, sino que únicamente se le otorga la facultad o competencia para realizar los estudios de impacto ambiental cuya razón de ser conlleva un beneficio al desarrollo del propio Municipio y a la calidad de vida de los habitantes, que encuentra sustento en los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese sentido, la atribución que se reconoce al Municipio para realizar los referidos estudios de impacto ambiental, no condiciona de manera alguna los requisitos y puntos de evaluación en los planes o programas parciales, sino que, como una base general, que es dicha disposición, pretende proveer a los Municipios las directrices mínimas necesarias para la preservación ecológica, la cual no puede dejarse al arbitrio municipal como así lo pretende el Municipio actor; de ahí que, contrario a lo manifestado en la demanda, no se trastoca de modo alguno la esfera de competencia municipal para decir el método para la elaboración de sus planes parciales, sino que, por el contrario, se otorga la atribución al Municipio para que mediante su facultad reglamentaria asegure el cumplimiento al derecho fundamental a un medio ambiente sano acorde con el artículo 4o. constitucional.

"Por tanto, al no haber ninguna invasión de esferas competenciales, sino que, por el contrario, la porción normativa aquí defendida –artículo 10, fracción XI, del Código Urbano– se encuentra plenamente justificada en la competencia que la Constitución General de la República ha dado a las entidades federativas para legislar sobre los términos en que habrán de ejercerse las facultades municipales en la materia deberá declararse infundado el presente concepto de invalidez, máxime que la porción normativa no tiene otro fin sino asegurar y contribuir al mejoramiento y preservación del equilibrio ecológico.

"Tercero. Por su parte, en cuanto al tercer concepto de invalidez que esgrime la parte actora, el cual hace consistir en la inconstitucionalidad del artículo 10, fracción XIII, del Código Urbano, por considerar que este apartado de la ley, al imponerle al Municipio la obligación de registrar ante la dependencia municipal de patrimonio las áreas de cesión, constituye una violación directa al artículo 115 de la Constitución General, ya que expone que es facultad autónoma del Municipio administrar y registrar dichas áreas sin que se le tenga que establecer un mecanismo específico de registro, resulta infundado.

"Lo anterior es así, ya que, como se expuso previamente a contestar cada uno de los conceptos de invalidez esgrimidos, para que sea procedente la controversia constitucional debe tratarse de actos o normas generales de

los cuales, las violaciones que se aleguen deben estar relacionadas con el principio de división de poderes o con la cláusula federal, y si en la especie se trata de una disposición que en lo absoluto transgrede el principio de división de poderes ni las cláusulas federales, por tanto, debe resultar infundado el concepto de invalidez esgrimido.

"Más aún, el precepto al que aquí nos referimos se encuentra totalmente apegado al Texto Constitucional, ya que la disposición en él contenida además de brindar seguridad jurídica respecto del patrimonio municipal, es una medida necesaria prevista por el artículo 27 constitucional, para ordenar los asentamientos humanos y, además, dicho precepto es acorde a los principios de certeza y transparencia previstos por el diverso 35, fracción XXV, de la Constitución Local.

"Cuarto. En relación al artículo 10, en sus fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, en las que se prevé como atribuciones de los Municipios la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables, la aplicación de recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en su régimen de condominio, el otorgamiento de servicios municipales dentro de la unidad de interés social en el referido régimen y la facultad de considerar la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano según sus posibilidades presupuestales, la actora manifiesta que no le es posible distinguir si dichos preceptos legales son o no bases generales que determinan reglas fijas para todos los Municipios del Estado y que se imponen cargas presupuestales a la hacienda municipal condicionando la administración del patrimonio municipal.

"En ese sentido, previo a exponer lo infundado de dicho concepto de invalidez, conviene recordar lo expuesto en el preámbulo de la presente contestación referente a que las bases generales tienen por objeto establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado, incorporando un caudal normativo que asegure el funcionamiento del Municipio en aspectos que requieran uniformidad.

"Como ya se precisó, la parte actora estima que en las referidas fracciones del artículo 10 del Código Urbano, se genera confusión respecto si dichos dispositivos consisten en bases generales; sin embargo, dicho concepto de invalidez, además de infundado, resulta inoperante, pues las fracciones normativas impugnadas no conllevan agravio alguno a la esfera de competencia municipal, toda vez que los citados preceptos consisten en disposiciones que versan sobre bases para la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables, el mejoramiento de la vivienda social y la prestación de servicios públicos.



"Al respecto, se afirma que no existe ningún agravio a la esfera de competencia municipal, pues tal como se ha venido expresando, las facultades que en la materia ejerzan los Ayuntamientos deberán ejercerse en términos de las leyes federales y estatales respectivas, y en la especie, se trata de una facultad del Ayuntamiento de conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, luego, si la porción normativa impugnada comienza diciendo que 'Son atribuciones de los Municipios: ...', resulta evidente que no se invade ninguna esfera de competencia municipal, sino que únicamente se le reconocen las facultades con que están investidos los Municipios en términos del artículo 115, fracción V, constitucional.

"No obstante lo anterior, debe reconocerse que no existe omisión de señalar claramente que las disposiciones del Código Urbano son bases generales, pues las mismas fueron expedidas con el objeto de definir las normas que permitan dictar las directrices necesarias para ordenar los asentamientos humanos proporcionando la normatividad indispensable para la homogeneidad en el funcionamiento de los Municipios.

"En efecto, además de que los artículos combatidos por el Municipio actor corresponden a temas, cuya facultad para ser normados en bases generales ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Código Urbano sí es preciso en señalar que sus disposiciones corresponden a bases generales en el rubro de asentamientos humanos.

"Lo anterior, se sostiene en el artículo 1o. del código en cita, que al tenor dispone: (se transcribe)

"Por lo hasta aquí expuesto, se sostiene que los artículos que mediante dicho concepto de invalidez se combaten, corresponden a bases generales expedidas por el Congreso Local, de conformidad con las facultades atribuidas por el artículo 115 constitucional, y con el propósito de salvaguardar los derechos fundamentales consagrados por los artículos 4o. y 27 de la Carta Magna, en los que se prevé que las Legislaturas Estatales tienen tanto la facultad como el deber de emitir bases generales en materia de asentamientos humanos, para lograr la obtención de una vivienda digna por parte de los ciudadanos y garantizar un medio ambiente sano para los mismos, cuyas necesidades no se atribuyen únicamente a un Municipio en particular, sino a todos los que integran un mismo Estado.

"QUINTO.—Por otro lado, la parte actora refiere que en los numerales 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV, 250 y 352 del decreto impugnado, al instituirse la Comisión Municipal de Directores Responsables, representan una

carga que diversos Ayuntamientos no podrían cumplir, al estimar que en diversos Municipios no se cuenta con colegios de profesionistas afines al desarrollo urbano, por lo que se les podría dejar en incapacidad de cumplir con la atribución de conformar dicha comisión y que, debería ser el propio Municipio el que establezca las disposiciones particulares para la existencia y conformación de este tipo de consejos.

"Ahora bien, la facultad municipal de conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, ya se encontraba prevista previo a la publicación del decreto impugnado, limitándose la modificación del precepto a la inclusión del término de 'profesionistas afines'; lo que se realizó con el objeto de lograr opiniones y proyectos mejor elaborados al trabajar diversos profesionales en un mismo fin. De ese modo, el agravio del que se duele la parte quejosa, consistente en la supuesta imposibilidad que presentarían algunos Municipios para conformar dicha comisión, además de inexistente, es inoperante, pues la creación de dicha comisión no fue objeto de reforma, sino que únicamente se amplió el ámbito de profesiones que podrían intervenir en él, lo que incluso, podría facilitar la integración de la aludida comisión, toda vez que ahora no sólo se constriñe a ingenieros o arquitectos, sino a todos aquellos profesionistas afines al desarrollo urbano con y capacidad para asumir la responsabilidad técnica para elaborar o revisar los proyectos, promover su autorización, construir y supervisar las obras de edificación y urbanización.

"Sin perjuicio de lo anterior, los dispositivos impugnados, al prever la de la Comisión Municipal de Directores y facultar a la misma para reglamentar la autorización y registro de los directores municipales, sientan las bases generales para un procedimiento administrativo, sin que ello trastoque de manera alguna las facultades propias del Municipio, pues únicamente se trata de que el propio Municipio conforme una comisión especializada conformada tanto por funcionarios municipales como por representantes de los colegios de profesionistas para lograr opiniones y proyectos mejor elaborados, al trabajar Gobierno y expertos en conjunto para un mismo fin.

"Sexto. En otro aspecto, el Municipio actor refiere que el artículo 45 Bis, que define los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano, como los organismos de promoción, participación ciudadana y de consulta de los Ayuntamientos de una misma región para impulsar el desarrollo urbano regional, merma el ejercicio autónomo de la facultad municipal de asociarse o no con otros Municipios para constituir cuerpos colegiados.

"Lo anterior es infundado, pues es de señalarse que la inclusión del artículo 45 Bis, para definir a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano,

se realizó como complemento del artículo 37 del mismo Código Urbano, el cual, cabe precisar, no fue materia del decreto que se impugna, sino que en dicho cuerpo de leyes ya se disponía la existencia de diversos organismos consultivos, encontrándose previsto con antelación a la publicación del decreto que se impugna, la existencia de Consejos Regionales de Desarrollo Urbano. Así, en la implementación del artículo aquí estudiado, únicamente se define que su objetivo es impulsar la planeación del territorio y el desarrollo urbano regionales, como base general para el desarrollo armónico para los Municipios de una misma región, sin que tal hecho represente una intromisión estatal a las facultades municipales, pues referir el concepto y objeto de un consejo previamente existente, busca dotar de elementos a los Ayuntamientos para alcanzar el objetivo constitucional del desarrollo armónico y ordenado del país, y no el crecimiento desmedido con una visión municipalista (sic), cuenta habida que las urbes modernas en nuestro país tienden a abarcar diversas jurisdicciones municipales y de ahí la necesidad de crear dichos Consejos Regionales de Desarrollo Urbano.

"A lo anterior debe decirse que dicho consejo actúa únicamente como un mecanismo de participación ciudadana y de consulta para los Municipios, por lo que corresponde a los Ayuntamientos decidir si se implementarán o no las observaciones o recomendaciones que aporten los referidos organismos.

"Séptimo. Por otro lado, en cuanto al concepto de invalidez vertido en contra del artículo 47 del mismo decreto impugnado, en el que, por un lado, se prevé que los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano deberán quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral y, por otro, que su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en los reglamentos municipales aplicables, la parte actora refiere que se contraviene la fracción III del artículo 47 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco, que contempla como obligación del presidente municipal, la de convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes y/o reservadas.

"El anterior motivo de inconformidad es infundado, toda vez que la afirmación que hace la parte actora es producto de una interpretación aislada de los citados ordenamientos que prevén la función municipal, pues si bien es cierto que la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal obliga al primer munícipe a convocar a sesiones, también lo es que la disposición impugnada no atribuye dicha obligación a un funcionario en específico. En ese sentido, entre el Código Urbano y la referida ley no existe contradicción alguna.

"En primero término, no se puede alegar la inconstitucionalidad de este precepto aduciendo que es contrario a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, ya que, como se ha expresado previamente, para que sea procedente la controversia constitucional tiene que demostrarse la existencia de una contradicción directa a la Constitución, que invada facultades constitucionales o que contravenga la cláusula federal.

"Aunado a ello, es el propio artículo 47 del Código Urbano, el que reconoce que corresponde a los Municipios, mediante su facultad reglamentaria la integración, organización, funcionamiento y atribuciones del multicitado consejo, únicamente previendo, como base general, que deberán reunirse a sesión mínimo de forma bimestral, sin que por ese hecho se afecte la esfera competencial del Municipio.

"Sustenta lo anterior, la tesis jurisprudencial P/J. 136/2001, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.' (la transcribe)

"Octavo. Luego, por lo que ve a la impugnación que la parte actora hace de los artículos 188, 195 y 298, en los cuales se establece, respectivamente, que el Instituto Jalisciense de la Vivienda podrá suscribir acuerdos de coordinación con los Municipios; que las enajenaciones de predios para realización de programas de vivienda de interés social que realice dicho instituto se sujetaran a diversas normas, y que a toda licencia de urbanización deberá presentarse el dictamen del referido instituto que certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto, considera que es inconstitucional, por estimar que mediante los mismos se convierte al organismo público encargado de la vivienda en el Estado en una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, toda vez que es facultad exclusiva del Municipio ejercer el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, y el control y vigilancia de uso de suelos, y de ahí su presunta inconstitucionalidad.

"Al respecto, debe decirse que el referido concepto de invalidez resulta totalmente improcedente, pues debe aclararse que la inclusión del Instituto Jalisciense de la Vivienda dentro de la norma impugnada, se limita únicamente a sustituir el término 'organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado', que ya se contemplaba

en el dispositivo reformado y cuya intervención ha sido con la finalidad de coordinar la participación con los Municipios con el objeto de realizar programas de vivienda en favor de los habitantes de sus localidades así como de definir la política de vivienda en el Estado, de conformidad con la Ley de Vivienda para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Así, toda vez que ya se preveía la participación de un organismo público descentralizado y la reforma únicamente se limitó a denominar a éste como el Instituto Jalisciense de la Vivienda, los conceptos de invalidez de la parte actora resultan además de infundados, inoperantes por extemporáneos, máxime que el referido organismo público descentralizado es el mismo, pues sólo cambió su denominación.

"Sin perjuicio de ello, se manifiesta que con la participación del citado organismo público descentralizado, se pretende promover a que los Municipios establezcan convenios con el mismo, con la finalidad de que dicho instituto apoye a garantizar las condiciones para una vivienda digna a los ciudadanos, evitando que los desarrolladores incidan a su criterio sobre el crecimiento urbano sin observar las políticas de vivienda respectivas, pues es el instituto quien posee un conocimiento especializado en la materia, que permitirá contribuir a la generación de vivienda digna de interés social y popular, así como a una programación y aprovechamiento estratégico territorial.

"Aunado a lo anterior, mediante la emisión del dictamen a que se refiere el artículo 298 y demás disposiciones que se desprenden del mismo, se pretende prevenir que los urbanizadores realicen la venta de lotes o celebren contratos preparatorios de venta, y que no haya solicitado todavía su licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento, creando así un mecanismo para asegurar el cumplimiento de la política de vivienda por parte de los urbanizadores y autoridades municipales.

"Noveno. En otro aspecto, el Municipio actor refiere, por un lado, que el artículo 81 del Código Urbano, al señalar a los planes de referencia –aquellos que prevé el artículo 78-A, fracción II–, como documentos de consulta obligada en el proceso de formulación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo, conmina al Municipio a observar dichos lineamientos, siendo atribución propia del mismo decidir qué documentos debe consultar y, por otro, que el artículo 186 del referido código, al disponer que las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos en el Reglamento Estatal de Zonificación, cuando es el caso que todas las obras sin importar el rubro deben cumplir con los reglamentos municipales y no así los emitidos por la autoridad estatal, la cual estima, no tiene facultades para incidir en el rubro del desarrollo urbano.

"Argumento de invalidez que resulta infundado, toda vez que si bien es cierto que ambos preceptos señalan que dichos documentos son de consulta obligatoria para el Municipio, será este último quien en última instancia decidirá respecto de la aplicación y ejecución de los mismos, ya que estos planes únicamente definirán los lineamientos generales del ordenamiento territorial. Lo anterior es así, ya que la esfera estatal, en el ámbito de sus propias atribuciones incita a que los referidos documentos funjan como directrices que orienten el desarrollo armónico del Municipio, y de esta manera el Estado –lato sensu– cumple con su obligación constitucional de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

"En el mismo sentido, el artículo 186, en el que ya se precisó, refiere que las obras relativas al rubro de la educación deberán observar, entre otros los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, no deviene en intervención alguna en el ámbito de competencia municipal, pues dicho artículo refiere, además que deberá atenderse la 'reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento municipal', debiendo entenderse por ellas, las que de acuerdo con la facultad reglamentaria del Municipio y el principio constitucional de jerarquía normativa han sido emitidas de conformidad con el propio Reglamento Estatal de Zonificación y demás ordenamientos aplicables, por lo que establecer que deben ceñirse a las disposiciones del mismo, no transgrede de manera alguna la autonomía municipal.

"Además, el dispositivo legal que aquí se analiza es acorde a la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 12, que dispone que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se llevará a cabo a través del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, los programas de ordenamiento de zonas conurbadas, los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población y los programas de desarrollo Urbano derivados de los señalados en anteriormente y que determinen las leyes estatales.

"Décimo. En otro aspecto, la actora alega que el artículo 83 que prevé que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial emitirá recomendaciones en caso de que los planes y programas no se hayan apegado a las disposiciones del código, interviene en facultades municipales, pues la Secretaría no puede modificar los referidos planes y programas parciales.

"Lo anterior resulta infundado, pues antes que nada debe atenderse a la teleología del mismo para pronunciarse sobre su constitucionalidad o no,

y en efecto, este precepto tiene por objeto la noble labor de garantizar que los programas o planes estén previamente aprobados con apego a las disposiciones del Código Urbano; y por otro lado, la facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de emitir recomendaciones no tiene otro objetivo que coadyuvar con el cumplimiento de las disposiciones del código impugnado, facultades que son plenamente constitucionales, pues en términos del artículo 27 constitucional, tienen por objeto dictar las medias necesarias para ordenar los asentamientos humanos, sin que ello implique la facultad de la misma de modificar los planes y programas que ya fueron aprobados por el Municipio, por lo que se colige que no hay intromisión alguna en la autonomía municipal del Municipio.

"Es decir, no existe una invasión de esferas competenciales en perjuicio del Municipio, porque la autoridad estatal en ningún momento se sustituye en la autoridad municipal para aprobar los planes o programas que emita el Municipio, sino que únicamente se prevé un mecanismo para garantizar la observancia de las leyes federales y estatales en la materia previo a la publicación e inscripción correspondiente de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

"Décimo primero. En otro aspecto, el Municipio actor refiere que el artículo 121 del Código Urbano, por el que se dispone que los planes parciales también deberán publicarse por medios electrónicos es inconstitucional, pues alega que se viola en su perjuicio el artículo 115, fracción II, constitucional, ya que según argumenta, corresponde a los Municipios precisar los métodos convenientes de publicación.

"Ahora bien, de la lectura del precepto normativo impugnado, se colige que el mismo respeta la facultad del Municipio de definir el método que estime conveniente de publicación, pero dispone que los planes parciales también deberán ser publicados por medios electrónicos. No obstante lo anterior, el numeral en estudio atiende a la obligación constitucional de todas las esferas de Gobierno publicitar sus actos, lo que se pretende se realice mediante la publicación de los mismos en medios electrónicos, persiguiendo el derecho fundamental de acceso a la información, sin que de ninguna manera se restrinja al Municipio de publicar los planes parciales en la vía que estime conveniente y mucho menos se afecte su ámbito competencial.

"Es decir, el artículo 121 del Código Urbano, no invade ninguna esfera competencial del Ayuntamiento, sino que únicamente le impone una obligación con el objeto de respetar uno de los principios de las formas de gobierno republicanas, esto es, la publicidad de sus actos, dispositivo legal que además

es conforme al artículo 6o., segundo párrafo, de la Constitución General de la República; de ahí que no se actualice la hipótesis de procedencia de la controversia constitucional y proceda a decretarse el sobreseimiento de la misma.

"Décimo segundo. En relación al artículo 212 Bis, en el que se responsabiliza a la autoridad estatal encargada de la vialidad y movilidad, de identificar los puntos de conflicto donde el transporte colectivo es ineficiente o riesgoso, la parte actora aduce que las acciones en materia de vialidad y movilidad no pueden ser una facultad exclusiva de la autoridad estatal.

"Lo anterior resulta infundado, toda vez que el dispositivo impugnado no atribuye facultades exclusivas a la Secretaría de Movilidad, como erróneamente se estima, sino que la responsabiliza de identificar los puntos conflictivos y colaborar con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, ámbito en el cual, de conformidad con el artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios deberán de intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incida en su demarcación, lo que implica un trabajo coordinado entre los ámbitos estatal y municipal.

"Así, el dispositivo que en el presente punto se estudia, busca la realización de diversas acciones como parte integral de los planes de urbanización y que benefician los traslados de los habitantes de la urbe.

"Décimo tercero. Luego, respecto del estudio de la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, en el que el Municipio actor alega que advierte una contradicción con el diverso primero transitorio del mismo cuerpo normativo, lo cual, según dice, genera una oscuridad que no permite que el Ayuntamiento cumpla con su obligación de legislar. Al respecto, se expone la inexactitud de dicho concepto de invalidez.

"Los dispositivos transitorios de los cuales alega el Municipio actor son contradictorios, a la letra dicen: (se transcriben)

"En ese sentido, se puede apreciar con meridiana claridad, que entre los dispositivos transitorios previamente transcritos no existe ninguna contradicción que impida al Ayuntamiento ejercer su facultad reglamentaria, porque no tenga certeza de en qué momento deberán emitirse las normas reglamentarias que le corresponden.

"Así pues, en lo que aquí interesa, claramente se advierte que el primero de dichos preceptos dispone que las reformas al Código Urbano entrarán en



vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'; mientras que el segundo de ellos dispone, con toda claridad, que los Ayuntamientos deberán emitir las disposiciones complementarias que les corresponda durante los siguientes 90 días a la entrada en vigor del decreto impugnado.

"Ahora bien, a todas luces se aprecia que no hay ninguna contradicción u oscuridad entre dichos preceptos, según expone la parte actora en sus conceptos de invalidez.

"Para ejemplificar lo anterior se expone, a manera de ejemplo, que la entrada en vigor –artículo primero transitorio– tiene razón de ser respecto de normas que no necesitan estar previamente reglamentadas por el Ayuntamiento, como es el caso de lo dispuesto por el artículo 400 del Código Urbano, cuya aplicación directa incumbe al Tribunal de lo Administrativo, al contrario de lo que ocurre con otras disposiciones, que para su perfeccionamiento se requiera de la aprobación de algún reglamento municipal.

"Así pues, queda claro que el artículo tercero transitorio del decreto impugnado ni es oscuro, ni es inconstitucional; de ahí lo infundado e inoperante del respectivo concepto de invalidez, además de que el plazo a que debe ceñirse el Ayuntamiento en cuestión para emitir las normas reglamentarias está claramente definido, esto es, 90 días a partir de la entrada en vigor de las reformas al Código Urbano.

"Décimo cuarto. Finalmente, los accionantes consideran que el artículo cuarto transitorio, en el que se señala que la instalación de los ciclopuertos en espacios públicos, se realizará con cargo a los Ayuntamientos dentro de sus posibilidades presupuestales, es un aspecto que debe ser regulado por el reglamento municipal, y no así por el decreto impugnado, pues es el Ayuntamiento el que conoce dónde y cómo realizar las acciones urbanísticas relativas.

"Ahora bien, como ha quedado precisado, el Código Urbano es una norma general cuya validez depende directamente de la Constitución, debiendo las normas reglamentarias que emanen de este código guardar congruencia con el mismo sobre cada materia específica, para que así la autoridad administrativa al ejercer sus funciones en materia de desarrollo urbano, las realice con pleno apego a derecho.

"Por lo tanto, el solo hecho de prever que los Municipios deben instalar ciclopuertos de conformidad a su presupuesto, no interfiere de ninguna manera en el número de instalaciones, ubicaciones u otros métodos en que deban

realizarse las mismas, sino que únicamente se da una pauta, de la cual, como base general debe partir cada Municipio para la prestación del servicio público relativo, reiterándose así, la inoperancia de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor."

**NOVENO.—Se tiene por contestada la demanda y por señalada fecha para la audiencia.** Por auto de uno de marzo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo por recibidos los escritos y anexos presentados por los Poderes demandados, señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.

**DÉCIMO.—Intervención de la Procuraduría General de la República.** La procuradora general de la República no formuló opinión en este asunto.

**DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia y puesta en estado de resolución.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, 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, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>10</sup> así como por el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del

<sup>9</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>10</sup> Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>11</sup> dado que en el caso, la parte actora es un Municipio que impugna una norma general emitida por el Estado al que pertenece.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II Del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>12</sup> se precisa que de la lectura íntegra de la demanda se advierte que en el presente caso se demandó la invalidez de los artículos 5o., fracción XXIII, 7o., fracción II, 10, fracciones XI, XXIII, XXIX, LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, 45 Bis, 47, segundo párrafo, 81, 83, 121, último párrafo,<sup>13</sup> 186, último párrafo,<sup>14</sup> 188, primer párrafo, 195, primer párrafo, 212 Bis, 236, 247, párrafo primero, 250, párrafo último, 253, párrafo primero, 254, 255, primer párrafo, 284, apartado A, párrafo primero, 286, párrafo primero, 287, primer párrafo, fracción III, 298, fracciones II y VII, 306, primer párrafo, 307, fracción II, 352, tercero y cuarto transitorios, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformados mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el cinco de noviembre de dos mil quince.

Resulta importante destacar que, si bien, en la demanda el Municipio actor no señaló destacadamente —en el apartado relativo— que impugnaba las fracciones LV, LVII y LVIII, del artículo 10, numerales 188, párrafo primero, 195, párrafo primero, 247, primer párrafo, 253, primer párrafo, 254, 255, párrafo primero, 284, apartado A, párrafo primero, 286, primer párrafo, 287, párrafo primero, fracción III, 306, primer párrafo y 307, fracción II, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, lo cierto es que de la lectura de los conceptos de invalidez se desprende que se manifestaron motivos de disenso en contra de dichos numerales, motivo por el cual este Tribunal Pleno debe analizar su regularidad constitucional al formar parte integral de la pretensión de la parte actora.

<sup>11</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobrepasarse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

<sup>12</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

<sup>13</sup> Respecto de este numeral debe tenerse presente que en los conceptos de invalidez, el Municipio actor controvierte el último párrafo.

<sup>14</sup> En este supuesto se toma en cuenta el último párrafo como la materia de impugnación de la parte actora, debido a que así lo señala expresamente en su concepto de invalidez.

TERCERO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente.

El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia<sup>15</sup> señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

En el caso se impugnan varios artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformados y adicionados mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*", el cinco de noviembre de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia constitucional inició el seis de noviembre de dos mil quince y concluyó el siete de enero de dos mil dieciséis.

Lo anterior, en la inteligencia que, de conformidad con los numerales 2o. y 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>16</sup> en relación con los diversos 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>17</sup> y con el punto primero, incisos c) y k), del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de

<sup>15</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."

<sup>16</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>17</sup> "Artículo 3o. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

Justicia de la Nación,<sup>18</sup> del cómputo referido deben descontarse los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre, cinco, seis, doce, trece de diciembre, todos del año dos mil quince, así como dos y tres de enero de dos mil dieciséis, que fueron sábados y domingos; el dieciséis y veinte de noviembre de dos mil quince; y el uno de enero de dos mil dieciséis. De igual manera el plazo que corrió del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil quince, correspondiente al segundo periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el dieciocho de diciembre de dos mil quince,<sup>19</sup> debe concluirse que su presentación fue oportuna.

No es óbice a lo anterior, que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, al contestar la demanda, hayan formulado diversos razonamientos tendientes a evidenciar que algunos de los preceptos impugnados por la parte actora no sufrieron modificaciones sustantivas en las porciones normativas controvertidas y que, por ende, debe sobreseerse en el juicio respecto de ellos al no haberse promovido la demanda dentro del plazo legal correspondiente. Sin embargo, dado que tales argumentos, en todo caso, sólo afectan a algunos de los dispositivos impugnados y no a todos, se estima pertinente señalar que la demanda sí se encuentra presentada de manera oportuna; en el entendido que las manifestaciones vertidas por los demandados respecto a la extemporaneidad para reclamar algunas de las normas impugnadas, será materia de estudio en el apartado relativo a las causales de improcedencia, pues aun de ser fundados no podrían generar el sobreseimiento total por inoportunidad en la presentación de la demanda.

**CUARTO.—Oportunidad en la presentación de las contestaciones.** Los escritos de contestación de demanda se presentaron dentro del plazo de

---

<sup>18</sup> "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

" ...

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

" ...

"k) El veinte de noviembre."

Cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 74, fracción VI, señala que:

"Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

" ...

"VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre."

<sup>19</sup> Foja 56 vuelta del expediente principal.

treinta días que para tal efecto establece el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>20</sup>

Ello es así, ya que el acuerdo admisorio de demanda se notificó al Poder Legislativo del Estado de Jalisco el siete de enero de dos mil dieciséis, y al Poder Ejecutivo el ocho siguiente.<sup>21</sup>

Dichas notificaciones surtieron efectos al día siguiente en términos del artículo 6o., párrafo primero, de la ley reglamentaria,<sup>22</sup> por lo que los plazos corrieron:

a) Para el Poder Legislativo, del ocho de enero al veintitrés de febrero de dos mil dieciséis.

b) Para el Poder Ejecutivo, del once de enero al veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis.

En el entendido que deben descontarse los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta, y treinta y uno de enero; seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de febrero, todos de dos mil dieciséis, por haber sido sábados y domingos; así como el uno, cinco y doce de febrero del año en cita.<sup>23</sup>

Luego, si los escritos de contestación de demanda del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, se depositaron en las oficinas del Servicio Postal Mexicano de la ciudad de Guadalajara, Jalisco,

---

<sup>20</sup> "Artículo 26. Admitida la demanda, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga."

<sup>21</sup> Fojas 135 y 139 del expediente principal.

<sup>22</sup> "Artículo 6o. Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas.

"Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en este título serán nulas. Declarada la nulidad se impondrá multa de uno a diez días al responsable, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo."

<sup>23</sup> Todos ellos inhábiles de conformidad con los artículos 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, punto primero, incisos c), e) y m), del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el acuerdo tomado por este Tribunal Pleno, en sesión privada de once de febrero de dos mil dieciséis.

los días dieciséis y veintidós de febrero de dos mil dieciséis,<sup>24</sup> respectivamente, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

QUINTO.—**Legitimación activa.** José Luis Tostado Bastidas, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco,<sup>25</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional, en representación del Municipio de Zapopan, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>26</sup> y 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.<sup>27</sup>

Ello es así, ya que, atento a los preceptos citados, el Municipio es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe a los Municipios del Estado de Jalisco, corresponde al síndico su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

SEXTO.—**Legitimación pasiva.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco tienen el carácter de parte demandada en la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>28</sup> al ser quienes emitieron y promulgaron el decreto que contiene las normas generales impugnadas por el Municipio actor.

<sup>24</sup> Fojas 955 y 1036 *ibídem*.

<sup>25</sup> Tal carácter quedó acreditado con la constancia de mayoría expedida el catorce de junio de dos mil quince, por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, exhibida junto con la contestación de demanda respectiva (foja 102).

<sup>26</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

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

<sup>27</sup> "Artículo 53. Corresponde al síndico del Ayuntamiento, la defensa de los intereses municipales.

"Igualmente le compete, representar al Ayuntamiento en todas las controversias o litigios en que éste fuere parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Cabildo, para designar apoderados o procuradores especiales."

<sup>28</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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

El artículo 11, párrafo primero, ya fue transcrito con anterioridad.

En este contexto, debe decirse que Enrique Aubry de Castro Palomino, Edgar Oswaldo Bañales Orozco y José García Mora, en su carácter de presidente y secretarios –en funciones– de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco,<sup>29</sup> respectivamente, están legitimados para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo demandado, en términos de los artículos 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.<sup>30</sup>

Lo anterior es así, pues de conformidad con los preceptos citados, la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, a través de su presidente y los secretarios aludidos, es el ente facultado para representar al Poder Legislativo del Estado en todas las controversias judiciales en que sea parte.

En razón de lo así expuesto, debe concluirse que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, por conducto de los referidos integrantes de su mesa

<sup>29</sup> Cabe señalar que, si bien los promoventes tienen el carácter de presidente, vicepresidente y prosecretario, según se advierte de la copia certificada del acta de la junta preparatoria verificada por el Congreso del Estado de Jalisco el veinticinco de octubre de dos mil quince, lo cierto es que los dos últimos manifestaron que actuaban en funciones de secretarios de la mesa directiva, lo cual está permitido en términos del artículo 32, parágrafo 2, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que dice:

"Artículo 32.

"1. El presidente de la mesa directiva no puede abandonar su lugar, salvo cuando decida intervenir y hacer uso de sus atribuciones personales como diputado en la tribuna, para fijar su postura personal respecto de un asunto en particular y no a nombre del Congreso del Estado, lo que se entiende como ausencia temporal.

"2. En las ausencias temporales del presidente de la mesa directiva, los vicepresidentes lo sustituyen de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procede para cubrir las ausencias temporales de los secretarios. Los vicepresidentes y los prosecretarios, suplen también al presidente y a los secretarios respectivamente, cuando en sesión éstos desean tomar parte en las discusiones."

<sup>30</sup> "Artículo 35. Son atribuciones de la mesa directiva:

"...

"V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, y ejercer de manera enunciativa mas no limitativa, todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este Poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiera en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva podrá delegar dicha representación de forma general o especial, sin perjuicio de la que recaiga en diversos servidores públicos por ministerio de ley."



directiva, cuenta con legitimación pasiva necesaria para actuar en la presente controversia constitucional.

Asimismo, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco,<sup>31</sup> está legitimado para contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo demandado en términos de los artículos 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; 50, fracciones XIX y XXVI, de la Constitución Política del Estado de Jalisco,<sup>32</sup> y 4o., fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.<sup>33</sup>

Por otra parte, Roberto López Lara, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco,<sup>34</sup> carece de legitimación pasiva para actuar en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, ya que del artículo 11<sup>35</sup> y del diverso 13,<sup>36</sup> ambos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, se advierte que el citado funcionario cuenta con facultades para actuar con esa representación.

<sup>31</sup> Lo que acredita con la declaratoria de Gobernador Constitucional publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el dieciséis de febrero de dos mil trece que obra agregada a fojas 985 a 990 del expediente principal.

<sup>32</sup> "Artículo 50. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado: ...

"XIX. Representar al Estado de Jalisco, con las facultades que determine la ley o el Congreso, en los términos establecidos en esta Constitución y designar apoderadosos;

"...

"XXVI. Las demás que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de éstas se deriven."

<sup>33</sup> "Artículo 4o. El gobernador del Estado es el titular de la Administración Pública del Estado y tiene las siguientes facultades y atribuciones:

"...

"II. Representar al Estado de Jalisco y llevar la dirección de las relaciones con la Federación, las demás entidades federativas, los otros Poderes del Estado, y los Gobiernos Municipales."

<sup>34</sup> Carácter que acredita con la designación y toma de protesta que obran agregados a fojas 982 y 983 de autos.

<sup>35</sup> "Artículo 11. Las secretarías tienen las siguientes atribuciones generales:

"I. Auxiliar al gobernador del Estado en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales del Poder Ejecutivo del Estado, en las materias que les correspondan de acuerdo a su competencia;

"II. Formular proyectos de iniciativas de ley o decreto, proyectos de reglamentos y acuerdos en las materias de su competencia, así como remitirlos al gobernador del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno;

"III. Refrendar los reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, que emita el gobernador del Estado en ejercicio de sus facultades constitucionales, con la firma de su titular. En el caso de la Secretaría General de Gobierno, deberá refrendar todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador promulgue o expida para que sean obligatorias, sin este requisito no surtirán efecto legal;

"IV. Participar en la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, respecto a las previsiones presupuestales necesarias en las materias de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables;

"V. Participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, así como los planes y programas que de él se deriven, respecto de las materias de su competencia;

"VI. Participar en la elaboración y ejecución de los convenios de colaboración y coordinación, en las materias de su competencia, celebrados por el Gobierno del Estado con la Federación, las entidades federativas y los Municipios, o con particulares;

"VII. Proponer al gobernador del Estado la celebración de instrumentos de coordinación y cooperación con las autoridades federales y municipales, o con particulares, en las materias de su competencia;

"VIII. Diseñar y proponer a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas los manuales de organización, operación, procedimientos y servicios de su competencia;

"IX. Proponer al gobernador del Estado las normas, políticas y medidas de las entidades que coordine;

"X. Participar en la elaboración y modificación de los programas institucionales de las entidades que coordine;

"XI. Participar en los proyectos que, en las materias de su competencia, el gobernador del Estado debe someter a la revisión del Congreso del Estado; y

"XII. Las demás que establezcan otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables."

<sup>36</sup> Artículo 13. La Secretaría General de Gobierno tiene las siguientes atribuciones:

"I. Conducir las relaciones institucionales del Poder Ejecutivo del Estado con las autoridades federales, estatales o municipales, partidos y agrupaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil;

"II. Vigilar el cumplimiento de las Constituciones Federal y Estatal por parte de las autoridades estatales y municipales, así como el respeto de los derechos humanos y las garantías para su protección;

"III. Elaborar y presentar las iniciativas de ley o decreto del gobernador del Estado, ante el Congreso del Estado;

"IV. Refrendar las leyes y decretos del Congreso del Estado, así como los reglamentos y decretos del gobernador del Estado, con la firma de su titular;

"V. Publicar y divulgar las leyes y decretos del Congreso del Estado, así como los reglamentos y decretos del gobernador del Estado;

"VI. Otorgar al Poder Judicial del Estado el auxilio requerido para el debido ejercicio de sus funciones;

"VII. Atender los asuntos de política interior o de relaciones del Poder Ejecutivo, no encomendados por ley a otras dependencias;

"VIII. Proporcionar los servicios jurídicos no encomendados por ley, así como asesoría jurídica general a las dependencias y entidades del Gobierno del Estado;

"IX. Asesorar a las autoridades estatales en asuntos agrarios;

"X. Tramitar los asuntos relativos a nombramientos, renunciaciones y licencias de Magistrados, secretarios y otros funcionarios, que sea competencia del Poder Ejecutivo del Estado y no esté reservado expresamente a otra Secretaría;

"XI. Intervenir en las expropiaciones, conforme a la ley;

"XII. Intervenir en las funciones electorales, conforme a la ley;

"XIII. Ejercer las atribuciones que la legislación federal en materia de población establece para los Estados, así como las atribuciones derivadas de los convenios celebrados por el Gobierno del Estado con autoridades federales, estatales y municipales;

"XIV. Administrar el calendario oficial del Poder Ejecutivo del Estado y coordinarlo en lo posible con los correspondientes a los otros Poderes del Estado, a los Municipios y al calendario universitario;

"XV. Emitir las comunicaciones oficiales del Ejecutivo del Estado;

No es óbice a lo anterior que este Tribunal Pleno haya sostenido en diversas ejecutorias que los secretarios de Gobierno de los Estados sí cuentan con legitimación pasiva para actuar en controversias constitucionales cuando intervinieron en el refrendo o en la publicación de los decretos del gobernador.<sup>37</sup> Ello, ya que en el presente caso no se impugna acto alguno que pudiera ser atribuible al secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco, como el refrendo o publicación del decreto que contiene las reformas al Código Urbano materia de la presente controversia.

"XVI. Promover, incentivar y encauzar la participación ciudadana y la intervención de los organismos de la sociedad civil;

"XVII. Intervenir en el control del ejercicio del notariado, conforme a la ley;

"XVIII. Certificar a los prestadores de servicios de certificación de utilización de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, conforme a la ley;

"XIX. Administrar el Registro Civil del Estado y el Archivo General del Registro Civil;

"XX. Administrar el Registro Público de la Propiedad;

"XXI. Administrar el Registro de Profesionistas y sus colegios en el Estado;

"XXII. Llevar el registro de autógrafos para la legalización de las firmas de funcionarios públicos estatales y municipales, así como los servidores públicos con fe pública y notarios;

"XXIII. Administrar el Sistema de Firma Electrónica Certificada;

"XXIV. Administrar el Periódico Oficial El Estado de Jalisco;

"XXV. Administrar la edición de la revista oficial Jalisco;

"XXVI. Administrar el Archivo General del Gobierno;

"XXVII. Administrar el Archivo Histórico del Estado;

"XXVIII. Administrar el Archivo de Instrumentos Públicos;

"XXIX. Administrar el Patrimonio Inmobiliario del Estado;

"XXX. Organizar el Servicio Social Profesional en el Estado;

"XXXI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, renunciaciones y licencias de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal;

"XXXII. Hacerse cargo a través de su titular, del despacho del ciudadano gobernador del Estado, en el caso previsto en el artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, pudiendo ejercer, en ese periodo, las atribuciones que la propia Constitución Local le otorga al Ejecutivo, en las fracciones III, IV, VIII, IX, XII, XIV, XV, XVI y XXIII de su artículo 50, así como las dispuestas por esta ley orgánica en su artículo 4o.;

"XXXIII. Ejercer las acciones reivindicatorias y en materia patrimonial a cargo del Estado y la función de su consejero jurídico;

(Reformada, P.O. 22 de noviembre de 2014)

"XXXIV. Participar en los Sistemas Nacional y Estatal, tanto de Seguridad Pública como de Protección Civil, en los términos de la legislación aplicable;

(Reformada, P.O. 22 de noviembre de 2014)

"XXXV. Coordinar las funciones y acciones en materia de protección civil; y

(Adicionada, P.O. 22 de noviembre de 2014)

"XXXVI. Las demás que establezcan otras disposiciones legales o reglamentarias aplicables."

<sup>37</sup> El criterio citado se advierte de las tesis jurisprudenciales siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.—Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I

SÉPTIMO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se examinarán las causas de improcedencia que plantean las partes o que, en su caso, advierta este Alto Tribunal de oficio, de conformidad con lo establecido en el párrafo último del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>38</sup>

Antes de proceder al estudio del presente apartado, es importante indicar que en el mismo se analizarán en su conjunto los artículos que el Municipio actor señaló —destacadamente— en la parte relativa de su demanda, así como

---

y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el secretario general de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del gobernador del Estado y su publicación.". Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 180374. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 104/2004, página 1817.

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.— Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 188738. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 109/2001, página 1104.

<sup>38</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

contra los cuales combatió su regularidad constitucional en los motivos de inconformidad que expresó, los cuales –integralmente– se delimitaron en el considerando segundo de esta sentencia.

Este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de la causa de improcedencia proveniente de la interpretación del artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>39</sup> de donde resulta que las controversias constitucionales resultan improcedentes en contra de preceptos respecto de los que no se haya formulado concepto de invalidez alguno.<sup>40</sup>

Al respecto, es importante señalar que sobre el artículo 236 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, la parte actora solicitó a este órgano colegiado que analizara la regularidad constitucional del mencionado precepto legal;<sup>41</sup> sin embargo, del análisis integral de los conceptos de invalidez que esgrimió el Municipio actor, no se advierte la existencia de argumento alguno tendiente a combatir la constitucionalidad del numeral de mérito, razón por la que procede decretar su sobreseimiento, en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamen-

<sup>39</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

<sup>40</sup> Sustenta lo anterior la tesis P. VI/2011, de rubro, texto y datos de localización siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO.—Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierte en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.". Novena Época. Registro digital: 161359. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis P. VI/2011, página 888.

<sup>41</sup> Fojas 4 y 50 del expediente.

taria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En diverso aspecto, cabe destacar que, si bien los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco no invocaron de forma destacada la actualización de la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno advierte de oficio que de la lectura integral de sus respectivos escritos, se desprende el argumento relativo a que diversos dispositivos reclamados no fueron objeto de un cambio sustantivo respecto del texto anterior al que en esta vía se combate y, por tanto, su impugnación deviene extemporánea al no haberse planteado en el momento procesal oportuno.

Ahora bien, de conformidad con el precepto citado, en relación con el diverso 21 de la ley de la materia, las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales que no fueron reclamadas dentro de los treinta días siguientes a su publicación o del día siguiente en que se produzca el primer acto de aplicación.

En este contexto, para determinar si la presente controversia se promovió dentro de ese plazo respecto de cada una de las normas reclamadas, resulta necesario dilucidar primero, si el texto impugnado sufrió reformas o cambios en su redacción que constituyan un nuevo acto legislativo que, por tanto, dé lugar a una nueva oportunidad de impugnar la norma.

Es importante señalar que este órgano colegiado analiza la causa de improcedencia en el presente apartado y no en el diverso de oportunidad, en la medida de que el acto legislativo impugnado por el Municipio actor consiste en el Decreto 25655/LX/2015 por el que se adicionaron, modificaron y derogaron diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, por lo cual, en el apartado de oportunidad se analizó si la controversia constitucional promovida contra dicho decreto –entendido en su integridad– fue interpuesta dentro del plazo de treinta días siguientes a su publicación que delimita la ley reglamentaria.

Así, en el capítulo de causas de improcedencia se estudia, en cada caso, si las normas impugnadas sufrieron un cambio sustancial o no, puesto que de no ser así, la parte actora debió controvertir su regularidad constitucional en el momento oportuno, es decir, desde su primera publicación.

Similares consideraciones se establecieron en la acción de inconstitucionalidad 55/2016, resuelta por este Tribunal Pleno, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.

Por resultar ilustrativo para el estudio en mención, a continuación se inserta un cuadro comparativo de los preceptos impugnados,<sup>42</sup> únicamente en la parte controvertida por el Municipio actor, destacándose las partes que sufrieron modificaciones:

Texto anterior a la reforma	Texto reformado
<p>"<b>Artículo 5o.</b> Para los efectos de este código, se entiende por:</p> <p>"...</p> <p>"<b>XXII.</b> Comisión Municipal de Directores Responsables: Comisión responsable de acreditar el registro de directores responsables de proyectos y obras en sus diferentes especialidades, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles; ..."</p>	<p>"<b>Artículo 5o.</b> Para los efectos de este código, se entiende por:</p> <p>"...</p> <p>"<b>XXIII.</b> Comisión Municipal de Directores Responsables: Comisión responsable de acreditar el registro de directores responsables de proyectos y obras en sus diferentes especialidades, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos, ingenieros civiles, <b>así como de profesiones afines;</b> ..."</p>
<p>"<b>Artículo 7o.</b> Corresponde al Congreso del Estado:</p> <p>"...</p> <p>"<b>II.</b> Verificar el registro y control de las áreas de cesión para destinos, que se deben aportar e integrar como bienes del dominio público al patrimonio municipal."</p>	<p>"<b>Artículo 7o.</b> Corresponde al Congreso del Estado:</p> <p>"...</p> <p>"<b>II.</b> Verificar el registro y control de las áreas de cesión para destinos, que se deben aportar e integrar como bienes del dominio público al patrimonio municipal."</p>

<sup>42</sup> Artículos 5o., fracción XXIII; 7o., fracción II; 10, fracciones XI, XXIII, XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII, 45 Bis, 47, 81, 83, segundo párrafo, 121, último párrafo, 186, último párrafo, 188, primer párrafo, 195, primer párrafo, 212 Bis, 236, 247, 250, 253, 254, párrafo primero, 255, primer párrafo, 284, inciso A), 286, 287, primer párrafo, fracción III, 298, fracciones II y VII, 306, primer párrafo, 307, primer párrafo, fracción II, 352, tercero y cuarto transitorios.

<p>"<b>Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p>"<b>XI.</b> Solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial los estudios y dictámenes de impacto ambiental necesarios en toda autorización, permiso o licencia de construcción o de realización de cualquier obra en el Municipio;</p> <p>"...</p> <p>"<b>XXIII.</b> A propuesta del urbanizador, <b>aceptar</b> las áreas de cesión para destinos y el equipamiento correspondiente, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población;</p> <p>"...</p> <p>"<b>XXIX.</b> Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica."</p>	<p>"<b>Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"<b>XI. Realizar los estudios de impacto ambiental que formarán parte de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales y que serán de observancia obligatoria para la ejecución de toda obra;</b></p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"<b>XXIII.</b> A propuesta del urbanizador, <b>recibir</b> las áreas de cesión para destinos y el equipamiento correspondiente, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población, <b>y registrarlas ante la dependencia encargada del patrimonio municipal;</b></p> <p>"...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"<b>XXIX.</b> Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, <b>los Planes de Desarrollo urbano de centro de población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y</b></p>
--	--



de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVI. Aprovechar los presupuestos y subsidios previstos en los Programas Estatales y Federales de la Administración Pública, destinados a la construcción de infraestructura urbana, con el fin de obtener recursos para el mejoramiento y reparaciones de las

	<p>áreas comunes de la vivienda de interés social en régimen de condominio, exceptuando los de gasto corriente;</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano."</p>
	<p>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"<b>Artículo 45. Bis.</b> Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano son los organismos de promoción, participación ciudadana, social, vecinal y de consulta de los Ayuntamientos que conforman una región, de conformidad con la regionalización administrativa del Estado, para impulsar la planeación del territorio y el desarrollo urbano regionales.</p>

	<p>"Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social de la región, su presidencia será rotativa cada año entre los presidentes municipales de los Ayuntamientos que integren la región; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en su reglamento interno."</p>
<p><b>"Artículo 47.</b> Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal.</p> <p><b>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la Administración Municipal y sesionar al menos en forma bimestral."</b></p>
<p><b>"Artículo 81.</b> Los planes de referencia serán documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano. Respetando la autonomía municipal, estos documentos definirán lineamientos generales de ordenamiento territorial en la materia que corresponde a cada uno de los tres planes, para garantizar la</p>	<p><b>"Artículo 81.</b> Los planes de referencia serán documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano. Respetando la autonomía municipal, estos documentos definirán lineamientos generales de ordenamiento territorial en la materia que corresponde a cada uno de los tres planes, para garantizar la</p>

<p>congruencia, la integralidad, la sustentabilidad, la visión de largo plazo y la racionalidad de la política urbana estatal y municipal."</p>	<p>congruencia, la integralidad, la sustentabilidad, la visión de largo plazo y la racionalidad de la política urbana estatal y municipal."</p>
<p><b>"Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los Programas y Planes de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los Programas y Planes de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico <b>y Territorial</b> aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal.</p> <p><b>"La Secretaría de Medio ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial, según sea el caso, emitirá las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que los planes y programas no cumplan con los requisitos referidos en el párrafo anterior, para efecto de que sean revisados, y en su caso modificados."</b></p>
<p><b>"Artículo 121.</b> Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los Programas y Planes de Desarrollo Urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y aplica-</p>	<p><b>"Artículo 121.</b> Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los Programas y Planes de Desarrollo Urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y aplica-</p>

<p>rán conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>..."</p>	<p>rán conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>..."</p> <p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Los planes parciales de desarrollo, también deberán ser publicados por medios electrónicos."</b></p>
<p><b>"Artículo 186.</b> Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes: ..."</p>	<p><b>"Artículo 186.</b> Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:</p> <p>..."</p> <p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."</b></p>
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de abril de 2014)</p> <p><b>"Artículo 188.</b> Para los efectos del artículo anterior, <b>la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en coordinación con la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado</b>, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios <b>y las entidades y dependencias federales</b> y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 188.</b> Para los efectos del artículo anterior, <b>el Instituto Jalisciense de la Vivienda</b>, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios, <b>los Estados y la Federación</b>; y en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán: ..."</p>

y privado, en los que se especificarán: ..."	
<p><b>"Artículo 195.</b> Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social que realicen <b>las dependencias y entidades estatales y municipales</b> estarán sujetos a las siguientes normas: ..."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 195.</b> Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social y popular que realicen <b>el Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios</b> estarán sujetos a las siguientes normas: ..."</p>
	<p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 212 Bis.</b> En los centros de población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar."</p>
<p><b>"Artículo 247.</b> Las autorizaciones, permisos o licencias para la realización de obras de urbanización, <b>conjuntos urbanos y habitacionales</b>, así como de fusiones, subdivisiones y relotificaciones sólo deberán otorgarse a: ..."</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 247.</b> Las autorizaciones, permisos o licencias para la realización de obras de urbanización, <b>condominios, o conjuntos habitacionales</b>, así como de fusiones, subdivisiones y relotificaciones sólo deberán otorgarse a: ..."</p>
<p><b>"Artículo 250.</b> Cuando el solicitante sea promotor inmobiliario, además de cumplir con los requisitos estipulados en los dos artículos que</p>	<p><b>"Artículo 250.</b> Cuando el solicitante sea promotor inmobiliario, además de cumplir con los requisitos estipulados en los dos artículos que</p>

<p>antecedentes, deberá acompañar a la solicitud las copias de los convenios celebrados con los propietarios de los terrenos y poder suficiente para este trámite, en el caso de urbanizaciones para la expansión urbana, o de terrenos y edificios en el caso de urbanizaciones para la renovación urbana.</p> <p>"Toda solicitud para la autorización de un proyecto definitivo de urbanización deberá ir acompañada de la carta de aceptación de las personas que fungen como los directores responsables en los términos de lo establecido en el título décimo primero.</p> <p>"Sólo se autorizarán como directores responsables para intervenir en obras de urbanización o de conjuntos urbanos y habitacionales los profesionistas con título de arquitecto, ingeniero civil o profesiones afines, conforme las reglas que expida la Comisión Municipal de Directores Responsables."</p>	<p>antecedentes, deberá acompañar a la solicitud las copias de los convenios celebrados con los propietarios de los terrenos y poder suficiente para este trámite, en el caso de urbanizaciones para la expansión urbana, o de terrenos y edificios en el caso de urbanizaciones para la renovación urbana.</p> <p>"Toda solicitud para la autorización de un proyecto definitivo de urbanización deberá ir acompañada de la carta de aceptación de las personas que fungen como los directores responsables en los términos de lo establecido en el título décimo primero.</p> <p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"Sólo se autorizarán como directores responsables para intervenir en obras de urbanización <b>o de condominios y conjuntos habitacionales</b> los profesionistas con título de arquitecto, ingeniero civil o profesiones afines, conforme las reglas que expida la Comisión Municipal de Directores Responsables."</p>
<p>"<b>Artículo 253.</b> A fin de facilitar los trámites y agilizar los mismos, los interesados en promover obras de urbanización, que no implique una modificación de uso de suelo, podrán solicitar a la dependencia técnica del Ayuntamiento, la revisión <b>preliminar del anteproyecto correspondiente</b>, presentando: ..."</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"<b>Artículo 253.</b> A fin de facilitar los trámites y agilizar los mismos, los interesados en promover obras de urbanización, que no implique una modificación de uso de suelo, podrán solicitar a la dependencia técnica del Ayuntamiento, la revisión <b>del Proyecto Preliminar de Urbanización</b>, presentando: ..."</p>

<p>"<b>Artículo 254.</b> Conforme al <b>anteproyecto</b> a que se refiere el artículo anterior, el Municipio podrá autorizar la ejecución de obras preliminares de mejoramiento del predio, movimiento de tierras, de conectividad vial y de servicios, siempre que el uso esté permitido, no afecte derechos de terceros, no impliquen la incorporación o uso urbano, ni venta o preventa al público de lotes y se encuentre avalado por un director responsable de proyecto."</p>	<p><b>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 254.</b> Conforme al <b>proyecto</b> a que se refiere el artículo anterior, el Municipio podrá autorizar la ejecución de obras preliminares de mejoramiento del predio, movimiento de tierras, de conectividad vial y de servicios, siempre que el uso esté permitido, no afecte derechos de terceros, no impliquen la incorporación o uso urbano, ni venta o preventa al público de lotes y se encuentre avalado por un director responsable de proyecto."</p>
<p>"<b>Artículo 255.</b> Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo <b>no mayor a tres días hábiles</b> se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 255.</b> Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y <b>en un plazo no mayor a tres días hábiles</b> se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud <b>y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados.</b>"</p>
<p>"<b>Artículo 284.</b> Quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la dependencia municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de adminis-</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 284. A.</b> Quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la dependencia municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de adminis-</p>



<p>trar y controlar la zonificación determinada en los Programas y Planes Municipales de Desarrollo Urbano; misma que se realizará mediante dos tipos de dictámenes: ..."</p>	<p>trar y controlar la zonificación determinada en los Programas y Planes Municipales de Desarrollo Urbano; misma que se realizará mediante dos tipos de dictámenes: ..."</p>
<p><b>"Artículo 286.</b> Los proyectos de <b>edificación</b> deberán ser revisados por la dependencia municipal, para verificar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Construcción, como también de otras disposiciones y reglamentos relativos a instalaciones especiales, seguridad y en su caso, diseño urbano e impacto ambiental."</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 286.</b> Los proyectos <b>ejecutivos</b> de edificación deberán ser revisados por la dependencia municipal, para verificar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Construcción, como también de otras disposiciones y reglamentos relativos a instalaciones especiales, seguridad y en su caso, diseño urbano e impacto ambiental."</p>
<p><b>"Artículo 287.</b> La dependencia municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del proyecto <b>de edificación:</b></p> <p>"...</p> <p><b>"III.</b> Si el dictamen recomienda autorizar el Proyecto <b>de Edificación</b>, en un plazo de 24 horas, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 287.</b> La dependencia municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del Proyecto <b>Ejecutivo:</b></p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"III.</b> Si el dictamen recomienda autorizar el Proyecto <b>Ejecutivo en un plazo de 24 horas</b>, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal."</p> <p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, debe-</b></p>

	<p><b>rá tener los conocimientos necesarios en la materia."</b></p>
<p><b>"Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"...</p> <p><b>"II.</b> Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado</b>, certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto."</p>	<p><b>"Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"II.</b> Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>Instituto Jalisciense de la Vivienda</b> certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto;</p> <p>"...</p> <p><b>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"VII.</b> Una vez autorizado un proyecto de vivienda de interés social, se deberá de enterar del mismo, al Instituto Jalisciense de la Vivienda, quien lleva un control de la vivienda en el Estado."</p>
<p><b>"Artículo 306.</b> Las disposiciones de este capítulo son aplicables a los actos de fusión, subdivisión y relotificación de predios, ubicados dentro y fuera de los centros de población."</p>	<p><b>"Artículo 306.</b> Las disposiciones de este capítulo son aplicables a los actos de fusión, subdivisión y relotificación de predios, ubicados dentro y fuera de los centros de población."</p>

<p>"<b>Artículo 307.</b> La subdivisión o relotificación de predios urbanizados se autorizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"...</p> <p>"II. La dependencia municipal con fundamento <b>en el dictamen de trazo, usos y destinos específicos</b>, otorgará o negará la autorización de subdivisión o relotificación y en su caso, expedirá en un término de 24 horas la licencia de subdivisión o relotificación, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal."</p>	<p>"<b>Artículo 307.</b> La subdivisión o relotificación de predios urbanizados se autorizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"II. La dependencia municipal <b>con fundamento en los dictámenes</b>, otorgará o negará la autorización de subdivisión o relotificación y en su caso, expedirá en un término de 24 horas la licencia de subdivisión o relotificación, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal."</p>
<p>"<b>Artículo 352.</b> Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante <b>la autoridad municipal</b> del lugar donde desempeñaran su trabajo.</p> <p>"El Registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia <b>una vez al año durante el mes de enero ante la autoridad municipal</b>, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente.</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"<b>Artículo 352.</b> Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante <b>la Comisión Municipal de Directores Responsables</b> del lugar donde desempeñaran su trabajo.</p> <p><b>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"El registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia <b>cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento ante la Comisión Municipal de Directores Responsables</b>, acreditando la</p>

<p>"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."</p>	<p>capacitación y actualización profesional correspondiente <b>de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco.</b></p> <p>"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."</p>
	<p><b>"Tercero.</b> Los Ayuntamientos deberán, durante los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, emitir las disposiciones reglamentarias que les corresponda."</p>
	<p><b>"Cuarto.</b> Los Ayuntamientos deberán expedir o modificar sus reglamentos en la materia en un plazo de 550 días a partir de la vigencia de este código, plazo en el cual deberán aplicar el que tengan vigente a la fecha de entrada en vigor de este decreto o en su defecto el Reglamento Estatal de Zonificación."</p>

Como se advierte de la tabla que antecede, por lo que respecta a los artículos 7o., fracción II, 81, 284, apartado A, párrafo primero,<sup>43</sup> 306, párrafo primero, y 352, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, no sufrieron modificación alguna, de tal manera que su impugnación resulta extemporánea.

<sup>43</sup> Sobre este numeral es importante significar que en el texto anterior, el primer párrafo no se delimita dentro del inciso A); sin embargo, ese cambio no implica que su contenido se haya reformado sustancialmente, motivo por el cual, es procedente aludir a que no existió alteración alguna; máxime que el Municipio actor solamente hace alusión al párrafo primero de dicho precepto legal.

Por otra parte, en los numerales 247, párrafo primero, y 250, párrafo último, del aludido Código Urbano estatal, hacen referencia –en el texto reformado–, por una parte, a los permisos o autorizaciones; y, por otra, a las funciones de los directores responsables para la edificación de "*condominios y conjuntos habitacionales*", siendo que anteriormente se hacía mención a "*conjuntos urbanos y habitacionales*"; sin embargo, los dos conceptos consisten en "*la modalidad de aprovechamiento inmobiliario consistente en varias obras de edificación en un área determinada con vías públicas en su interior*",<sup>44</sup> es decir, tanto en el texto anterior como en el reformado, no se vislumbran modificaciones en las hipótesis normativas que regulan; de ese modo, no es posible arribar a la convicción de que existe un cambio sustantivo.

No es óbice que en los actuales contenidos de los referidos artículos se incluya la figura de "*condominio*", puesto que la misma representa únicamente la forma en que jurídicamente se regula un tipo de propiedad en la legislación civil del Estado de Jalisco, empero, ello no implica una alteración en los supuestos legales en que se consolidan los requisitos para obtener los permisos de construcción, subdivisiones y relotificaciones.

Ahora, por lo que hace al numeral 253, párrafo primero, reclamado, anteriormente establecía que los interesados en realizar obras de urbanización, podrían agilizar los trámites correspondientes solicitando a la dependencia municipal la revisión *preliminar del anteproyecto respectivo*; en el texto reformado se hace mención de la revisión *del proyecto preliminar de urbanización*, a pesar que, efectivamente, se desprende la existencia de un cambio, no resulta sustancial, pues la modificación vinculada con la denominación que se le otorga a la revisión previa del proyecto que se aprobará o no de las obras de urbanización que pretendan hacerse, no altera el sentido de la disposición en comento.

Consideraciones que también deben sostenerse por lo que hace al artículo 254 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, puesto que la única diferencia entre el texto anterior y el actual radica en la denominación que se hace del documento que se presenta ante la dependencia municipal para la aprobación o no de la obra que pretende efectuarse.

<sup>44</sup> "Artículo 5o. ...

Código Urbano para el Estado de Jalisco vigente:

"XXVI. Conjunto habitacional: Modalidad de aprovechamiento inmobiliario consistente en varias obras de edificación en un área determinada con vías públicas en su interior; ..."

Asimismo, cabe mencionar que en el artículo 307 de la aludida codificación, se precisan los requisitos que deben cumplirse para efectos de que se solicite la subdivisión o relotificación de predios urbanizados; en la fracción II de tal numeral, se prevé que la dependencia municipal analizará la solicitud correspondiente con fundamento en los *dictámenes*.

Del análisis comparativo que se efectúa se advierte que, si bien en el texto anterior a la reforma se aludía a que la autoridad municipal debía atender al *dictamen de trazo, usos y destinos específicos*, lo cierto es que la modificación no es sustancial, pues ello no implica que se deba atender a otro tipo de estudios técnicos o que se incrementaron; por el contrario el legislador únicamente se refirió a los señalados en el fracción I del mencionado artículo 307;<sup>45</sup> de esa manera, no se advierte la existencia de un cambio sustancial en el contenido de dicha porción normativa, por lo que su impugnación debió acaecer desde la primera publicación, que en el caso no tuvo verificativo en el decreto que en el presente asunto se controvierte.

En tal virtud, se sobresee en la controversia constitucional por cuanto hace a los numerales 7o., fracción II, 81, 236, 247, primer párrafo, 250, párrafo último, 253, primer párrafo, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 306, primer párrafo, 307, fracción II, y 352, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, de conformidad con lo previsto en el numeral 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, los demás artículos impugnados sí tuvieron cambios sustantivos, por lo que no procede decretar su sobreseimiento por esa razón.

Sobre el particular, respecto del artículo 5o., fracción XXIII, del ordenamiento jurídico impugnado, se advierte que el legislador local incluyó como hipótesis para conformar a la Comisión Municipal de Directores Responsables –además de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles–, a los profesionistas afines a las especialidades señaladas; de ahí que es patente la existencia de un cambio sustancial, en tanto que se posibilita la integración de la comisión de referencia a partir de especialistas a las materias afines a la ingeniería civil y arquitectura; de modo tal que la gama de supuestos para

<sup>45</sup> "Artículo 307. ...

"I. El titular del predio al promover la subdivisión o relotificación, solicitará los dictámenes de trazo, y de usos y destinos específicos, anexando un croquis de los predios involucrados, con su localización, referencia al área donde se ubiquen, y la propuesta de subdivisión o relotificación."

su conformación se amplió, lo cual antes sólo estaba limitado a las multicitadas profesiones.

Ahora, el artículo 10, fracción XI,<sup>46</sup> debe considerarse como una porción normativa que sufrió una alteración sustancial en cuanto a su contenido, debido a que en el texto reformado se establece como una función propia de la municipalidad la de efectuar los estudios de impacto ambiental que integran los Planes y Programas de Desarrollo Urbanos; mientras que, anteriormente, correspondía al Municipio solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Municipal el desarrollo de los mencionados estudios, así como se prevé –ahora– la naturaleza de obligatoria de éstos; consecuentemente, al ser responsabilidad exclusiva del Municipio, es indudable que exista un cambio total en el sentido de la norma.

En la fracción XXIII del artículo 10 impugnado, por una parte, se cambió la palabra "*aceptar*", por "*recibir*"; y, por otra, se establece la obligación para los Municipios de registrar ante la dependencia encargada del patrimonio municipal las "*áreas de cesión para destino*", y el equipamiento, cedidos por los urbanizadores, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población.

Al respecto, cabe destacar que este último agregado –obligación de registrar las áreas de cesión–, es la que se estima sustancial, en la medida en que en el texto anterior tal atribución no se confería al Municipio.

En torno al artículo 10, fracción XXIX, se introdujo un nuevo tipo de Plan de Desarrollo Urbano –urbano de centro de población– y un nuevo tipo de zona protegida –patrimonio cultural–.

Además, el artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, antes de la reforma llegaba hasta la fracción LII. Con la reforma se adicionan nuevas fracciones, entre ellas, las impugnadas, la LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, en las que ahora se prevén nuevas facultades municipales para conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables.

En la fracción LIV, se establece la facultad municipal para conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, sin que pase inadvertido que antes de la reforma de cinco de noviembre de dos mil quince, el Código

---

<sup>46</sup> Respecto de esta fracción se sobreesee en la controversia por las razones que con posterioridad se expondrán.

Urbano para el Estado de Jalisco ya preveía la existencia del organismo denominado "Comisión Municipal de Directores Responsables", tal como se desprende del artículo 5o., fracción XXII, de la legislación vigente antes de la reforma citada.

Sin embargo, en ningún precepto se establecía quién debía velar por la conformación de ese organismo, lo que sí se prevé en el artículo 10, fracción LIV, ahora impugnado.

Además, como se ha sostenido, se amplió la gama de profesionistas que pueden formar parte de la Comisión Municipal de Directores Responsables, y se reformaron también los plazos en que ésta debe actualizar –para efectos de vigencia– los registros de los directores responsables y corresponsables de obra.

Asimismo, las fracciones LV, LVI, LVII y LVIII, establecen que el Municipio tiene la facultad de aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio o proporcionar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en áreas de uso común; obligaciones que el Municipio debe enfrentar para el desarrollo social.

Enseguida, en el Código Urbano para el Estado de Jalisco se incluyó el artículo 45 Bis, porción normativa que antes de la reforma no se encontraba, el cual prevé las funciones e integración de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano; ante lo cual, es procedente su impugnación.

Por lo que hace al artículo 47,<sup>47</sup> se agregó, en su segundo párrafo, la obligación de instalar los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano durante el primer año de la administración municipal, así como la de sesionar al menos en forma bimestral.

Lo mismo ocurre con el artículo 83,<sup>48</sup> pues en él se adicionó el segundo párrafo en el que se establecen nuevas facultades a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial respecto de recomendaciones sobre los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico y Territorial, aspectos que anteriormente no se advertían.

---

<sup>47</sup> En la controversia se sobresee respecto de este artículo, por diversas razones que se expondrán con posterioridad.

<sup>48</sup> En la controversia se sobresee respecto de este artículo, por diversas razones que se expondrán con posterioridad.



El numeral 121, último párrafo, del Código Urbano reclamado, incluye la obligación de publicar los planes parciales de desarrollo en medios electrónicos, aspecto que no se advertía con anterioridad, de modo que su adición permite que el Municipio actor impugne en esta instancia su regularidad constitucional.

Similar condición acontece con el artículo 186, último párrafo, puesto que se agrega –como nuevo requisito para el desarrollo de áreas de edificación de las áreas de cesión para destinos– la sujeción a los lineamientos previstos en el Reglamento Estatal de Zonificación, de zonas de equipamiento urbano y las relativas normas de ordenamiento territorial; circunstancia que antes de la reforma aquí controvertida, no establecía el referido numeral; por ello, es patente el cambio sustancial.

Por otro lado, en el artículo 188, párrafo primero, se establece que el Instituto Jalisciense de la Vivienda, será quien suscribirá los acuerdos de coordinación entre los Municipios, los Estados y la Federación; mientras que en el texto antes de la reforma, tal actuación se efectuaba mediante un ejercicio de coordinación entre la Secretaría de Medio Ambiente, la de Desarrollo Territorial y la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (ahora Instituto Jalisciense de la Vivienda), lo que implica un cambio sustancial, al sustituirse el organismo encargado de realizar la coordinación sobre acciones contenidas en el artículo 187 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.<sup>49</sup>

Por su parte, el artículo 195, párrafo primero, también sufrió una modificación sustantiva, puesto que anteriormente se establecía que respecto de

---

<sup>49</sup> "Artículo 187. El Estado, los Municipios y, en su caso, en coordinación con el Gobierno Federal, llevarán a cabo acciones en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, con objeto de:

"I. Establecer y desarrollar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la promoción y el fomento de los sectores social y privado, así como para la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano;

"II. El diseño y aplicación de instrumentos operativos, administrativos, fiscales y financieros para la generación de suelo con infraestructura, equipamientos y servicios con oportunidad, calidad y precio que requieren el desarrollo urbano;

"III. Las acciones para regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria, así como para revertir en favor de la sociedad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano; (Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"IV. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios mediante acciones de vivienda, y oferta de tierra con infraestructura básica, que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

"V. Fortalecer los catastros y registros públicos de la propiedad y la modernización de las haciendas municipales, promoviendo la actualización de los tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria."

las enajenaciones de reservas territoriales patrimoniales para la edificación de programas de vivienda correspondían a las dependencias estatales y municipales cumplir con diversos requisitos para su desarrollo; mientras que en el texto actual se delimita dicha función al Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios; de ese modo, como se advierte se sustituyó y especificó la autoridad estatal que comparte la atribución con el Municipio que corresponda.

Se adicionó el artículo 212 Bis, sin que en algún precepto del código, previo a la reforma, se encontrara establecida la nueva responsabilidad otorgada a la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad de *"identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar"*, razón por la cual resulta evidente que dicho precepto sí es susceptible de impugnarse con motivo de la entrada en vigor del decreto de reformas aquí controvertido.

En el numeral 255, párrafo primero, se incluyó la porción normativa en la que se señala que *"se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados"*; lo que implica un cambio sustantivo en la norma en cuestión, ya que, anteriormente, la única consecuencia que tenía el promovente—quien solicitaba la autorización para la realización de una obra de urbanización—de no subsanar las omisiones indicadas por la autoridad—cuando no acreditara los requisitos para desempeñarse como urbanizador, o cuando la documentación estuviera incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reuniera los requisitos legales—, era que se le regresara el expediente con las anotaciones pertinentes en su solicitud; mientras que ahora, además de ello, debe indicarse que el proyecto fue declarado improcedente.

Por otra parte, los artículos 286, primer párrafo, y 287, cambiaron las referencias que con anterioridad se hacían al *"proyecto de edificación"* por *"proyecto ejecutivo"*, lo cual afecta el sentido normativo de los mencionados preceptos, en tanto que el propio Código Urbano para el Estado de Jalisco establece, en su artículo 280, que los proyectos ejecutivos, de acuerdo a su género, se clasifican en: *"I. Proyecto de edificación; II. Proyecto de restauración; y, III. Proyecto de infraestructura"*. Lo que pone de relieve que existe distinción entre el *"proyecto de edificación"* y el *"proyecto ejecutivo"*; de esa manera, se incluyeron en las referidas hipótesis normativas la obligación de presentar ante la municipalidad los proyectos de restauración e infraestructura, lo que implica un cambio sustancial.

Además, en el artículo 287, se introdujo un nuevo párrafo para señalar que *"El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solici-*

*tudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia.*"; lo que implica la adición de un requisito para que las autoridades locales evalúen los proyectos mencionados.

En el artículo 298, ahora se prevé en su fracción II,<sup>50</sup> que la solicitud de autorización de la dependencia municipal, se realizará ante el "Instituto Jalisciense de la Vivienda", es decir, especifica el órgano encargado de recibir las solicitudes, ya que antes únicamente se hacía referencia al organismo descentralizado, lo cual lo hace un cambio sustancial, debido a que se tiene que atender a las atribuciones que se le otorgaron al instituto. Por otro lado, respecto de su fracción VII, la misma fue adicionada, por ende, su impugnación resulta procedente.

Ahora bien, respecto del artículo 352, se advierte la obligación para el desarrollo de las funciones de los directores responsables, la de tramitar su registro ante la Comisión Municipal de Directores Responsables, quienes deberán actualizar sus datos y el propio registro cada tres años, durante el primer año del ejercicio del Ayuntamiento correspondiente, conforme a lo dispuesto a la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco en cuanto a la acreditación de sus conocimientos y actualización profesional.

Elementos que antes de la reforma no se establecían en dichas circunstancias, debido a que el registro se efectuaba ante una autoridad local –indeterminada–, la actualización de los registros era con una periodicidad distinta y no se sujetaba la comprobación de sus conocimientos al tenor de una normatividad local en la materia. Por tanto, las modificaciones relatadas sí afectan en grado relevante el contenido de las hipótesis jurídicas que regula el precepto legal combatido.

Sin embargo, el párrafo último de dicho numeral no sufrió cambio sustantivo alguno, por lo que respecto de esta porción normativa debe sobreseer-se en la controversia, al haberse impugnado de manera extemporánea.

Finalmente, se advierte que con la reforma se adicionaron los artículos tercero y cuarto transitorios, ya que antes sólo había un único, razón por la que resulta evidente que dichos preceptos sí son susceptibles de impugnarse con motivo de la entrada en vigor del decreto de reformas aquí controvertido.

---

<sup>50</sup> Respecto de esta fracción se sobresee en la controversia por diversas razones que se expondrán con posterioridad.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el Código Urbano para el Estado de Jalisco fue reformado por Decreto 26719/LXI/17, por el que se modifican y adicionan diversos artículos del Código Urbano y de la Ley de Coordinación Metropolitana, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el once de enero de dos mil dieciocho. Por tal motivo, procede ahora determinar, si derivado de esta reforma debe sobreseerse en la controversia constitucional.

### **Análisis de oficio de la reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco de once de enero de dos mil dieciocho.**

Del contenido del decreto referido, este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general, por haberse reformado los artículos 10, fracción XI, 47, segundo párrafo, 83, y 298, fracción II, reclamados (se alude a los que se vinculan con esta controversia constitucional).

A efecto de que resulte ilustrativo el análisis en mención, se inserta un cuadro comparativo de los preceptos legales mencionados, en el cual se evidenciará la modificación realizada con motivo de la reforma de once de enero de dos mil dieciocho.

Texto impugnado	Texto vigente
<p>"<b>Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"XI. Realizar los estudios de impacto ambiental que formarán parte de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales y que serán de observancia obligatoria para la ejecución de toda obra; ..."</b></p>	<p>"<b>Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"XI. Realizar los estudios <u>o evaluaciones</u> de impacto ambiental que formarán parte de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales y que serán de observancia obligatoria para la ejecución de toda obra, <u>así como establecer las normas o lineamientos para su elaboración</u>; ..."</p>

<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal.</p> <p><b>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral."</b></p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio y son presididos por el presidente municipal.</p> <p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral.</p> <p>(Adicionado, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p><u>"En su integración estarán los presidentes del comisariado ejidal, para prever e integrar nuevos asentamientos dentro de los derechos y obligaciones que establece el presente código."</u></p>
<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los Programas y Planes de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico <b>y Territorial</b> aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal.</p>	<p>(Reformado, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"Artículo 83. El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas, atlas de riesgo, Planes de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico y Territorial aplicables en el ámbito federal, estatal, regional, metropolitano y municipal.</p>

<p><b>"La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial, según sea el caso, emitirá las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que los planes y programas no cumplan con los requisitos referidos en el párrafo anterior, para efecto de que sean revisados, y en su caso modificados."</b></p>	<p>"El Ayuntamiento, una vez que apruebe el Plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud y señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste.</p> <p>"No podrá ser materia del dictamen de congruencia, supuestos o temas que no sean materia de los instrumentos de planeación respectivos conforme a lo establecido en este código. Ante la omisión de respuesta una vez transcurrido el plazo para su emisión, opera la afirmativa ficta.</p> <p>"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes, respetando su autonomía y atribuciones legales conforme a su ámbito de competencia."</p>
<p><b>"Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento</p>	<p><b>"Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento</p>

<p>de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"II. Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>Instituto Jalisciense de la Vivienda</b> certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto; ..."</p>	<p>de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>II. (Derogada, P.O. 11 de enero de 2018) ..."</p>
--	---

En relación con la fracción XI del artículo 10, se advierte que la incorporación a su texto para incluir dentro de las atribuciones de los Municipios el realizar estudios "o evaluaciones", así como "establecer las normas o lineamientos para su elaboración", implican un cambio sustancial en su contenido, dado que la obligación de realizar estudios se adicionó la consistente en la realización de evaluaciones, acciones que no son similares; máxime que con la aludida reforma los Municipios tendrán que emitir la normativa correspondiente a su elaboración. Por ende, se considera que dicha modificación debe estimarse como un nuevo acto legislativo y, en consecuencia, procede el sobreseimiento de esa fracción.

Respecto del artículo 47, párrafo segundo, debe considerarse que este artículo sufrió un cambio sustancial derivado de la reforma aludida, en tanto que la incorporación de un tercer párrafo impacta el contenido de dicha previsión en su conjunto, porque se adiciona a la integración de los Consejos Municipales, los presidentes de comisariados ejidales. En consecuencia, debe concluirse que constituye un nuevo acto legislativo, lo que ocasiona su sobreseimiento en la controversia.

De la misma manera, debe sobreseerse en la controversia respecto de los artículos 83 y 298, fracción II, pues mediante la referida reforma, las disposiciones normativas impugnadas fueron derogadas y, por tanto, cesaron sus efectos.

En tal virtud, se sobresee en la controversia constitucional por cuanto hace a los numerales 10, fracción XI, 47, párrafo segundo, 83, y 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo.**

Aduce que los dispositivos impugnados tienden a garantizar los objetivos del Estado, así como los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a una vivienda digna, a un desarrollo equilibrado y otros, sin que por ese hecho se genere agravio alguno al ámbito competencial de la parte actora, por lo que resulta improcedente el presente juicio.

Consecuentemente, del análisis relativo a si las normas generales impugnadas invaden o no la esfera de competencia del Municipio actor, o si cumplen con los derechos fundamentales o con los objetivos del Estado, son cuestiones que se involucran con el fondo del asunto<sup>51</sup> y, por tanto, no son susceptibles de analizarse en este apartado.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> En relación con los aspectos que pueden ser materia de estudio en las controversias constitucionales resulta aplicable, en lo conducente, la tesis jurisprudencial que indica: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA.—La controversia constitucional, por su propia naturaleza, constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si bien es cierto que la litis por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, lo cual implica la existencia de un interés legítimo del promovente, también lo es que tal circunstancia no conlleva a establecer que ese tema sea exclusivo de ese medio de control de la constitucionalidad y que no pueda ser motivo de análisis en una acción de inconstitucionalidad, si las partes que hagan valer esta última están legitimadas y sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal, como el artículo 49 que tutela el principio de división de poderes, por tratarse de una violación directa a la Ley Fundamental. Por tanto, basta el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional, para realizar el examen aludido en una acción de inconstitucionalidad, sin que obste la circunstancia de que la violación al citado principio también pudo haber sido materia de estudio en una controversia constitucional.". Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 182741. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, materia constitucional, tesis P./J. 81/2003, página 531.

<sup>52</sup> "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Registro digital: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 92/99, página 710.



En virtud de las consideraciones hasta aquí expuestas, lo procedente es sobreseer en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 7o., fracción II, 10, fracción XI, 47, segundo párrafo, 81, 83, 236, 247, primer párrafo, 250, párrafo último, 253, primer párrafo, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 298, fracción II, 306, primer párrafo, 307, fracción II, y 352, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el cinco de noviembre de dos mil quince.

Al no advertirse diversas causas de improcedencia, lo conducente es proceder al estudio de fondo.

OCTAVO.—**Marco jurídico aplicable.** Previamente a abordar los conceptos de invalidez relacionados con la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, es pertinente tener presente el siguiente contenido normativo.

El Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre las facultades concurrentes en materia 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>53</sup> en el que, esencialmente, ha señalado lo siguiente:

a) A partir de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis al artículo 73 fracción XXIX, en la que se incluyó el inciso C, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En el caso de 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, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la pro-

<sup>53</sup> De estos asuntos derivaron, entre otros, los siguientes criterios de rubros:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 15/2011, página 886.

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 16/2011, página 888.

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 17/2011, página 887.

pia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

b) Así, la Constitución establece en su artículo 73, fracción XXIX-C, 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 los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.<sup>54</sup>

En términos de dicho precepto constitucional, la nación puede, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Para ello dispondrá las medidas necesarias que, entre otras cuestiones, ordenen los asentamientos humanos y establezcan adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de realizar obras públicas, así como planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

c) El veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos, con el objeto de establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas, destinos de áreas y predios. Esta ley fue modificada en mil novecientos ochenta y uno, al igual que en mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> "... 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>55</sup> El artículo 1o. de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece lo siguiente: "Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

d) Así, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de la misma establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.

e) Además, esta facultad constitucional debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional que se agregó al Texto Fundamental posteriormente. Este carácter se encuentra claramente establecido en el artículo 11 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente, el cual establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los Planes nacionales, Estatales y Municipales de Desarrollo.<sup>56</sup>

f) Las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

g) Existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, 2) la vía de los planes, programas y acciones relacionadas

---

"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

"IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

<sup>56</sup> "Artículo 11. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo. ..."

con la planeación que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Por su parte, desde el punto de vista del ámbito municipal, el artículo 115, fracción V, de la Ley Fundamental establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.<sup>57</sup>

Así, tratándose de asentamientos humanos, la Constitución Federal establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, quien a su vez distribuirá las competencias que a cada uno correspondan. En este sentido, la Federación puede expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar los mismos.

En consecuencia, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial por medio del cual la Federación ejerce un poder que le habilita para definir en las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participarán en la materia de asentamientos humanos.

<sup>57</sup> "Artículo 115. ...

"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. ..."

La anterior interpretación se vio retomada por este propio Tribunal, al resolver las controversias constitucionales 50/2012, 60/2012, 65/2012, 66/2012 y 67/2012,<sup>58</sup> en las que se estableció que la concurrencia en materia de asentamientos humanos debe analizarse a la luz de los preceptos constitucionales que ya han sido referidos y de lo dispuesto en la ley general de la materia, de los que deriva que si bien se trata de una materia concurrente en la que interviene y participan los distintos niveles de gobierno, también lo es que en ella, hay atribuciones que competen al Municipio, y otras, en las que se encuentra en aptitud de celebrar convenios con los Estados.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos establece un régimen de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, con el objetivo principal de garantizar el cumplimiento de los Planes o Programas Nacionales, Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, respectivamente. Dicha ley dispone lo siguiente:

"Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

"IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

"Artículo 6o. Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federa-

---

<sup>58</sup> Resueltas, respectivamente, en sesiones del Tribunal Pleno del 31 de mayo, y 2, 6, 7 y 9 de junio, todas de 2016.

ción, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Resulta imperativo precisar que el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que derogó a la Ley General de Asentamientos Humanos, estableciéndose en su artículo 1, fracciones II y III,<sup>59</sup> la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales respecto de la planeación, ordenamiento y regulación de los Asentamientos Humanos, así como de la congruencia y participación conjunta tratándose de centros de población.

Asimismo, se prevé la necesidad de que exista congruencia, coordinación y participación de los tres niveles de gobierno, en materia de centros de población y asentamientos humanos.

Incluso, en el artículo 7 del referido ordenamiento legal,<sup>60</sup> se contempla, específicamente, la concurrencia de esos niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y metropolitano, en el ámbito que la Constitución Federal y la propia ley les otorga.

De esta manera, en uso de las atribuciones que le otorgó el Constituyente Permanente, el legislador federal distribuyó las competencias, en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, de la siguiente forma:

<sup>59</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;

"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."

<sup>60</sup> "Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."

<p>Federación <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7o.)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8o.)</p>	<p>Municipios <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9o.)</p>
<p>"I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales y Municipales;</p> <p>"II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Gobiernos Locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país;</p> <p>"II Bis. Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible;</p> <p>"III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo</p>	<p>"I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"II. Formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;</p> <p>"III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley;</p>	<p>"I. Formular, aprobar y administrar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;</p> <p>"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;</p> <p>"III. Administrar la zonificación prevista en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo</p>

<p>urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;</p> <p>"IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los Gobiernos Estatales y Municipales, y con la participación de los sectores social y privado;</p> <p>"V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los</p>	<p>"IV. Autorizar la fundación de centros de población;</p> <p>"V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;</p>	<p>Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;</p> <p>"IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;</p> <p>"V. Proponer la fundación de centros de población;</p>
--	---	---



<p>Gobiernos Estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;</p> <p>"VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales y con la participación de los sectores social y privado;</p> <p>"VII. Formular y ejecutar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;</p> <p>"VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento</p>	<p>"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;</p> <p>"VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;</p> <p>"VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la</p>	<p>"VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;</p> <p>"VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;</p> <p>"VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;</p>
---	--	--

<p>territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;</p>	<p>dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;</p>	<p>"IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;</p>
<p>"IX. Asesorar a los Gobiernos Estatales y Municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus Planes o Programas de Desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal;</p>	<p>"IX. Convenir con los respectivos Municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;</p>	<p>"X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, retificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.</p>
<p>"X. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;</p>	<p>"X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;</p>	<p>"XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y</p>
<p>"XI. Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de</p>	<p>"XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de</p>	

<p>las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y Planes o Programas en Materia de Desarrollo Urbano;</p> <p>"XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado;</p> <p>"XIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes;</p>	<p>los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, conforme lo prevea la legislación local;</p> <p>"XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"XIII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>	<p>de conformidad con los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;</p> <p>"XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>"XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;</p>
--	--	---

<p>"XIV. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.</p> <p>"XV. Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano, y</p> <p>"XVI. Las demás que le señale esta ley y otras disposiciones jurídicas."</p>		<p>"XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"XV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales. ..."</p>
--	--	--

Como se advierte de los citados artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en ella se prevé, por una parte, una concurrencia específica entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; mientras que el artículo 8o. establece cuáles son las atribuciones a cargo de las entidades federativas y el diverso 9o. prevé las atribuciones municipales propias en materia de asentamientos humanos.

No escapa a la consideración de este Tribunal Pleno, que en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se siguen estableciendo facultades exclusivas para cada uno de los tres niveles de gobierno.

Federación (Artículo 8o.)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios (Artículo 11)
<p>"I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la</p>	<p>"I. Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo</p>	<p>"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos</p>

<p>Administración Pública Federal;</p> <p>"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios;</p> <p>"III. Participar, en coordinación con las entidades federativas y los Municipios en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos;</p> <p>"IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en</p>	<p>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;</p> <p>"II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley;</p> <p>"III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;</p> <p>"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;</p>	<p>deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;</p> <p>"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;</p> <p>"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;</p> <p>"IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, considerando la igualdad</p>
--	---	---

<p>materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"V. Promover la implementación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible;</p> <p>"VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los Gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;</p>	<p>"V. Formular, aprobar y administrar su Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y la sociedad;</p> <p>"VI. Promover y decretar la fundación de nuevos centros de población, a partir de las propuestas que hagan la secretaría o los Municipios;</p>	<p>sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;</p> <p>"V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población;</p> <p>"VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;</p>
--	--	--

<p>"VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los Gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;</p>	<p>"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;</p>	<p>"VII. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;</p>
<p>"VIII. Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios que sean competentes, y las demarcaciones territoriales, así como a las</p>	<p>"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;</p>	<p>"VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios, demarcaciones territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;</p>

<p>instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;</p> <p>"IX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, en coordinación con los Gobiernos Estatales, Municipales y las demarcaciones territoriales, y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades;</p> <p>"X. Formular y ejecutar el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;</p>	<p>"IX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los Planes de Desarrollo Urbano;</p> <p>"X. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los Planes de Desarrollo Urbano; así como en la protección del Patrimonio Natural y Cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio</p>	<p>"IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;</p> <p>"X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;</p>
--	---	--



<p>"XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley;</p> <p>"XII. Proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y los Municipios la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas, en los términos de esta ley;</p> <p>"XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los</p>	<p>ecológico de los Centros de Población;</p> <p>"XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Programas de Desarrollo Urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;</p> <p>"XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;</p> <p>"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropoli-</p>	<p>"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;</p> <p>"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la</p>
---	--	---

<p>Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;</p>	<p>tanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;</p>	<p>inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad;</p>
<p>"XIV. Asesorar a los Gobiernos Estatales, Municipales y las demarcaciones territoriales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano y en la capacitación técnica de su personal;</p>	<p>"XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley;</p>	<p>"XIV. Solicitar la incorporación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría;</p>
<p>"XV. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;</p>	<p>"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</p>	<p>"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;</p>

<p>"XVI. Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y gestión integral de riesgos;</p> <p>"XVII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado;</p> <p>"XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos</p>	<p>materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal;</p> <p>"XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, atendiendo a los principios de esta ley y a lo establecido en las leyes en la materia;</p> <p>"XVII. Apoyar a los Municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;</p> <p>"XVIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional de obras y proyectos que</p>	<p>"XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;</p> <p>"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;</p> <p>"XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así</p>
--	--	---

<p>humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;</p>	<p>generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate;</p>	<p>como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;</p>
<p>"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;</p>	<p>"XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano, o convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren;</p>	<p>"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales Planes o Programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;</p>
<p>"XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de</p>	<p>"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las</p>	<p>"XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y</p>

<p>su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;</p>	<p>disposiciones jurídicas y de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y desarrollo metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;</p>	<p>protección a los espacios públicos;</p>
<p>"XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;</p>	<p>"XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, desarrollo regional y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;</p>	<p>"XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano;</p>
<p>"XXII. Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia</p>	<p>"XXII. Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana,</p>	<p>"XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de</p>

<p>de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;</p> <p>"XXIII. Promover, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos;</p> <p>"XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta ley;</p> <p>"XXV. Integrar una red metropolitana que promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social;</p>	<p>gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad;</p> <p>"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;</p> <p>"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;</p> <p>"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiem-</p>	<p>los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley;</p> <p>"XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;</p> <p>"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y</p> <p>"XXV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>
--	---	---

<p>"XXVI. Procurar, promover, respetar, proteger, garantizar, y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano;</p> <p>"XXVII. Aprobar con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como sus modificaciones;</p> <p>"XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad</p>	<p>pos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;</p> <p>"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"XXVII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>	
--	--	--

administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos;

"XXIX. Asesorar a las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para asegurar la correcta distribución competencial entre los niveles de gobierno;

"XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia;

"XXXI. Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de la presente ley y de conformidad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e informará (sic) anualmente de sus avances, y

"XXXII. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas."



Bajo este marco normativo se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

**NOVENO.—Estudio. Impugnación del artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.** La parte promovente impugna dicho numeral por considerar que se invade su esfera de atribuciones, en tanto que:

a) La fracción XXIII es contraria al orden constitucional, al establecer un mecanismo de registro pues es facultad del Municipio decidir la existencia y forma en la que se registran las aéreas de cesión.

b) La fracción XXIX obliga al Municipio a coordinarse con el Estado cuando tendría que ser el Ayuntamiento el que decida establecer un mecanismo de coordinación con instancias exógenas y esto debe contenerse en una ordenanza municipal no en una ley amén de que la evaluación y emisión de Planes Municipales de Desarrollo Urbano y de los parciales es una atribución que ejerce soberanamente el Municipio.

c) Las fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, no cubren el mandato constitucional de la emisión de bases generales ya que norma un aspecto de la vida municipal de forma homogénea sin determinar; primero, si estamos o no en presencia de una base general; y, segundo, dada la naturaleza jurídica de lo normado, invade la competencia municipal al determinar una regla fija para todos los Municipios del Estado de Jalisco, en un aspecto que requiere por su fin, ser ponderada a la luz de las necesidades de cada Municipio. Señala que el legislador local no fue atinente en mencionar la calidad de la norma que emitió a efecto de garantizar la seguridad jurídica de los Municipios respecto de la obligación legislativa de dar a conocer con certeza las bases generales en la materia y las normas que fungen como supletorias debido a la falta de reglamentación municipal.

d) Las fracciones LIV, LV, LVI, LVII y LVIII imponen cargas presupuestales para la hacienda municipal, asimismo, condicionan la libre administración del patrimonio del Municipio, lo que genera una transgresión directa en lo señalado por el artículo 115, en sus fracciones I y II, en el caso de la primera de ellas considera al Municipio una esfera de gobierno por lo que tiene capacidad de manejar libremente su hacienda y patrimonio municipal, en la fracción II se establece claramente la capacidad del Ayuntamiento para administrar sus recursos y patrimonio.

El tenor del precepto reclamado, en las fracciones impugnadas, es el siguiente:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

"XXIII. A propuesta del urbanizador, recibir las áreas de cesión para destinos y el equipamiento correspondiente, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población, y registrarlas ante la dependencia encargada del patrimonio municipal;

"...

"XXIX. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los Planes de Desarrollo urbano de centro de población y los Planes Parciales de Desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVI. Aprovechar los presupuestos y subsidios previstos en los programas estatales y federales de la Administración Pública, destinados a la construcción de infraestructura urbana, con el fin de obtener recursos para el mejoramiento y reparaciones de las áreas comunes de la vivienda de interés social en régimen de condominio, exceptuando los de gasto corriente;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés

social en régimen de condominio, previo acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano."

Del contenido del precepto reclamado se observa que en las fracciones XXIII y XXIX, se establece que corresponderá a los Municipios celebrar con el Gobierno del Estado los convenios que apoyen los objetivos y prioridades propuestos en los Programas y Planes de Desarrollo Urbano que se ejecuten en su territorio municipal y elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada conforme al convenio de coordinación respectivo, los Planes de Desarrollo urbano de centro de población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y, en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva.

Ahora bien, contrariamente a lo que se argumenta, lo previsto en las fracciones referidas no vulneran la esfera competencial del Municipio, en tanto que la parte promovente pasa por alto que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano constituyen instrumentos para definir la forma en que deben asentarse los desarrollos humanos en un ámbito de congruencia que, como se ha explicitado, deriva directamente de lo previsto en los artículos 27, párrafo tercero, y 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, así como en la ley general que dispone que es de orden público e interés social fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos<sup>61</sup> y que para efectos del control del desarrollo urbano, no surtirán efectos los actos jurídicos que contravengan los Planes de Desarrollo Urbano.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> "Artículo 1o. ... II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

<sup>62</sup> "Artículo 53. No surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta ley, la legislación estatal en la materia y los Planes o Programas de Desarrollo Urbano."

Además, tales directrices también se contemplan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en el artículo 1o., fracciones I, II y III,<sup>63</sup> así como el diverso 110.<sup>64</sup>

Atendiendo a esos lineamientos de planeación e interés social,<sup>65</sup> compete al gobernador del Estado de Jalisco<sup>66</sup> la aprobación del Plan Estatal de Desarrollo, y a los Municipios formular y revisar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los Planes de Desarrollo Urbano de centros de población y

<sup>63</sup> "Artículo 1o. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

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

"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos."

<sup>64</sup> "Artículo 110. No surtirán efectos los actos, convenios, contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas a que se refiere este ordenamiento."

<sup>65</sup> Código Urbano para el Estado de Jalisco

"Artículo 76. Para los efectos de este título, se entenderá por planeación urbana, el conjunto de herramientas de que dispone la autoridad para prever, racionalizar y coordinar el desarrollo sustentable de los centros de población, propiciando mediante el ordenamiento territorial y la programación de acciones estratégicas, un sistema urbano equilibrado, eficiente, competitivo y orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, dará seguimiento a los indicadores derivados de los instrumentos y herramientas de planeación urbana, que determinen la eficiencia urbana sustentable en los centros de población."

"Artículo 77. El ordenamiento del territorio, la planeación urbana y la definición de las directrices que orientarán el desarrollo de los centros de población es responsabilidad compartida entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. Respetando las competencias constitucionales de cada nivel de gobierno será indispensable la coordinación institucional para articular un sistema de planeación urbana estatal."

<sup>66</sup> Código Urbano

"Artículo 8o. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"I. Establecer las políticas generales a las (sic) se sujetará la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el territorio del Estado;

"II. Promover ante el Congreso del Estado la fundación de nuevos centros de población previstos en los Planes de Desarrollo Urbano;

"III. Aprobar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano."

los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, atendiendo el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables, así como asegurar su congruencia con el programa estatal y los planes regionales.<sup>67</sup>

Para lograr este propósito y a efecto de respetar los respectivos ámbitos de competencia, el legislador ha implementado que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; hipótesis que en específico se encuentra prevista en las fracciones XXIII y XXIX que se reclaman, y que, conforme a lo expuesto, se apegan al marco constitucional y normativo que rige en la materia.

En este sentido destaca lo previsto en el artículo 6o. de la Ley General de Asentamientos Humanos que establece lo siguiente:

"Artículo 6o. Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Así como del numeral 7 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que prevé:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competen-

<sup>67</sup> "Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar, ejecutar, evaluar y revisar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los Planes de Desarrollo Urbano de centros de población y los planes parciales de desarrollo urbano, atendiendo el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables;

"II. Asegurar la congruencia de los programas y planes a que se refiere la fracción anterior, con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y los planes regionales, haciendo las proposiciones que estime pertinentes;

"...

"XXIX. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los Planes de Desarrollo urbano de centro de población y los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva."

cia 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."

Por otra parte, el artículo 8o. de la misma Ley General de Asentamientos Humanos:

"Artículo 8o. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; ..."

Lo que se contempla, de igual manera, en la actual ley general de la materia:

"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; ..."

Atendiendo a este régimen de concurrencia, el propio artículo 80 de la Constitución Política de la entidad dispone, en forma expresa, que las atribuciones municipales se sujetarán a *los términos de las leyes federales y estatales relativas*.

Consecuentemente, el hecho de que se establezca que deben observarse las disposiciones ambientales y que los Municipios deben coordinarse con el Gobierno del Estado, obedece al marco que deriva tanto de la Constitución General de la República como de la Ley General de Asentamientos

Humanos y la diversa Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de los que deriva la necesidad de congruencia y coordinación en la materia de análisis.

Por otra parte, para dar respuesta a los planteamientos del promovente en torno a que se argumenta que el decreto impugnado es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal, en el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), al no distinguir cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia del reglamento municipal; argumento que hace valer en relación con el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII.

Para atender dichos planteamientos, se estima pertinente precisar que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 14/2001,<sup>68</sup> entre otros aspectos, determinó que, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se fortaleció y consolidó el ámbito municipal, reconociéndose

<sup>68</sup> Fallada por el Tribunal Pleno el 7 de julio de 2005. Este criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia cuyos rubro y texto, son los siguientes, tesis P./J. 127/2005:

"LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.—El artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables. De ahí que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las Legislaturas de los Estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2063».

a los Ayuntamientos el carácter de órganos de gobierno, ampliándose su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos, pues les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden, con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal.

El propósito del Órgano Reformador, en otras palabras, es que el ámbito municipal y el ámbito estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la entidad federativa. Por ello, conforme al artículo 115 constitucional, la ley estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pueden regular ya en lo particular, las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.

Conforme a lo previsto en el inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, las Legislaturas Estatales cuentan con dos atribuciones: la primera, que les permite dictar las bases generales sobre el Gobierno Municipal y sus atribuciones, esto es, la ley general en materia municipal; y la segunda, conforme a la cual expiden las disposiciones de detalle sobre las materias municipales, aplicables sólo en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la aclaración de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la ley.

Atendiendo a su ámbito de validez, las leyes estatales se clasifican de la siguiente manera:

- Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la Legislatura Estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación; y, 3) que reproducen literal o casi literalmente el Texto Constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

- Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que emite la Legislatura Estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la



Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos, pero sin contradecir el texto de aquélla.

- Leyes en materia municipal, que son aquellas cuyas denominación y fuente provienen específicamente de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, la que limita su objeto y contenido.

En relación con dichas normas, cabe precisar que los supuestos contemplados en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, las bases generales de la Administración Pública Municipal, entre otros aspectos generales, sustancialmente comprenden la regulación de lo siguiente:

- Las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su Administración Pública;

- Las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas;

- Las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos;

- Las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad;

- Las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los Municipios;

- Las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal;

- El periodo de duración del Gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción;

- La rendición de informes por parte del Cabildo; y,

- La regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras.

Por otro lado, las normas reglamentarias que los Ayuntamientos pueden expedir son de dos tipos:

a) El reglamento tradicional de detalle de disposiciones, cuya extensión normativa y capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y,

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, que tienen mayor extensión normativa, pues los Municipios, respetando las bases generales que expida la Legislatura, pueden regular con autonomía aspectos específicos de la vida interna municipal, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias exclusivas, como en relación con sus gobernados, atendiendo a sus propias características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, ya que los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos –lo que se logra a través de la emisión de las bases generales–, pero tienen el derecho de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos.

Así, no resulta jurídicamente factible que los Municipios, vía facultad reglamentaria, modifiquen o alteren el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas de cada Municipio, pues de otro modo se desnaturalizaría su cometido y alcances; además de que en ese aspecto, el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a quien le ha sido encomendada esa tarea de congruencia y uniformidad.

A la luz de estas consideraciones, particularmente, atendiendo a la interpretación realizada por el Tribunal Pleno en el precedente invocado, en el sentido de que las Legislaturas Estatales se encuentran facultadas para emitir leyes estatales tendientes a proporcionar una normativa homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin permitir que dicha Legislatura intervenga en cuestiones propias y específicas de cada Municipio y reiterando que el Congreso Local está facultado para legislar, en el

ámbito de su competencia, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, se estima que resultan infundados los planteamientos del actor.

En efecto, de la lectura de los numerales impugnados, se observa que no asiste razón al accionante, en virtud de que los artículos 1o., 2o. y 3o. del Código Urbano para el Estado de Jalisco, expresamente puntualizan lo siguiente:

"Artículo 1o. El presente código se expide con el objeto de definir las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos, y reservas de tierras para el ordenamiento territorial, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y de salvaguardar el patrimonio cultural del Estado, conforme a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 2o. Toda acción que genera la transformación de suelo rural a urbano, las subdivisiones, el desarrollo de condominios y conjuntos habitacionales, los fraccionamientos de terrenos para el asentamiento humano, los cambios en la utilización de éstos; así como las acciones de urbanización y edificación que se realicen en la entidad, quedan sujetas a cumplir las disposiciones del presente código."

"Artículo 3o. Las disposiciones de este código se aplicarán para el Estado de Jalisco, son de orden público e interés social y tiene por objeto:

"I. Establecer las normas que regulen la concurrencia del Estado y los Municipios, al participar en el ordenamiento y regulación del asentamiento humano;

"II. Fijar las normas para ordenar, mediante la planeación, el asentamiento humano, a efecto de realizar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, en condiciones que promuevan su desarrollo sustentable;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en las áreas que integran y delimitan los centros de población;

"IV. Precisar los derechos y obligaciones de los habitantes del Estado, al desarrollar acciones de aprovechamiento de predios y fincas, para hacer efectivos los derechos a la vivienda digna, accesible e incluyente;

"V. Establecer las bases jurídicas para que el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, definan la regionalización del territorio y aseguren la congruencia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, con los planes de desarrollo regional;

"VI. Establecer las normas conforme a las cuales el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios;

"VII. Determinar las normas que regulen el ejercicio del derecho de preferencia de los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas;

"VIII. Fijar las normas básicas para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo urbano, la urbanización de áreas y predios, de propiedad pública, privada o social, así como la edificación de los mismos;

"IX. Definir disposiciones que regulen las obras de urbanización y edificación que emprendan entidades de la Administración Pública Estatal y de los Ayuntamientos; así como la concertación de éstas con los particulares con el fin de ejecutar las acciones que se determinen y acuerden;

"X. Establecer y regular los sistemas de participación ciudadana y vecinal en los procesos de consulta de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y en la realización de obras de urbanización y edificación;

"XI. Definir los medios para reconocer, promover y organizar la participación de los vecinos de las colonias, barrios y centros de población; en materia de ordenamiento territorial del asentamiento humano y de gestión del desarrollo urbano sustentable;

"XII. Establecer el interés social y la utilidad pública para los casos en donde proceda la expropiación de bienes de propiedad privada o social, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de este código y los Programas y Planes de Desarrollo Urbano;

"XIII. Desincentivar la tenencia irregular de la tierra, y en su caso, fijar las bases para los casos en que sea procedente expedir y ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana, con fundamento en la fracción V inciso e) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIV. Establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando la responsabilidad en que los mismos o sus servidores públicos puedan incurrir;

"XV. Configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de este código, reglamentos y planes o programas locales de desarrollo urbano y fijar las correspondientes sanciones, y

"XVI. Definir autoridades administrativas y precisar la competencia del Tribunal de lo Administrativo, a efecto de promover, sustanciar y resolver los procedimientos, recursos y juicios para garantizar el cabal cumplimiento de los actos de aplicación de este código y preservar las garantías y derechos de los gobernados, conforme las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios."

Como deriva del contenido de dichos numerales, a través de las disposiciones del Código Urbano se busca establecer las bases generales para el ejercicio homogéneo de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco. Por ello, debe entenderse que tal previsión permea para todo el ordenamiento normativo.

Ahora bien, los numerales que en particular se vinculan con este concepto de invalidez, son los siguientes:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes,

que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

"...

"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;

"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano; ... "

Como se observa, si bien el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, no establece en forma expresa si lo dispuesto en las fracciones señaladas constituyen bases generales cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal, lo cierto es que en dicho numeral se estipula que corresponden a los Municipios las atribuciones que ahí se advierten, salvo convenio tratándose del supuesto en que la asamblea contrate servicios profesionales para la prestación de servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio.

Consecuentemente, en oposición a lo que pretende el Municipio actor, el legislador local sí estableció qué ámbito se encuentra reservado a los Municipios y en cuáles participará en forma concurrente a través de la celebración de convenios, de tal manera que el vicio en el procedimiento que se hizo depender de la omisión del legislador de establecer bases generales en torno a las atribuciones contenidas en las fracciones impugnadas del artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, resulta infundado, sin que sea factible considerar que el legislador deba emitir disposiciones ponderando las necesidades de cada Municipio, porque la finalidad de las bases generales es establecer los lineamientos a los que cada uno de ellos se ajustará, lo que se salvaguarda en las fracciones reclamadas, al prever que las atribuciones que se le confiere a ese nivel de gobierno, deberán ejercerse atendiendo a su disponibilidad presupuestal.

Por lo que atañe a la transgresión al principio de libre administración hacendaria que se atribuye a las fracciones LIV, LV, LVI, LVII y LVIII del propio

artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, debe señalarse inicialmente que el concepto de hacienda municipal sólo puede ser entendido en el contexto del federalismo hacendario.

Así, sin perjuicio del respectivo ámbito de competencia de cada nivel de gobierno y del principio de libre administración hacendaria que rige para cada uno en lo individual, es el caso que determinados recursos de un nivel de gobierno, en aras de dicho principio y, consecuentemente, en función de su libre disposición y aplicación, se destinan a favor de otro nivel para su fortalecimiento y para coadyuvar en determinadas materias; sin embargo, en este tipo de recursos, aunque pasan a formar parte de la hacienda pública del ente al que se beneficia, prevalecen las disposiciones del que los destina para tal efecto, de tal manera que para esos recursos continúan rigiendo las disposiciones legales que originariamente los prevén y que son las que establecen dicho destino y aplicación, por lo que en estos casos los beneficiarios de los mismos no pueden disponer libremente de los recursos sino en estricta aplicación para los fines que determinan las leyes que los regulan.

En efecto, sea que se trate de entidades federadas o de la propia Federación, la actividad financiera se desarrolla no sólo por el Gobierno Federal, sino también por los Gobiernos Locales, cada uno en su respectivo ámbito de competencia. Esto ha motivado el establecimiento de sistemas de coordinación, mediante la celebración de convenios acorde con las disposiciones que rigen los recursos respectivos, para que cada nivel de gobierno pueda disponer de sus recursos, y cuando éstos se destinan a otro nivel de gobierno se ajusten a las disposiciones legales del primero para su correcta y eficaz aplicación y destino para coadyuvar en materias específicas de interés común.

Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como ya quedó expuesto, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación; de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a la normatividad federal y convenios de coordinación respectivos para su aplicación.

Puntualizado lo anterior, destaca que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes, se ha pronunciado sobre la interpreta-

ción y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>69</sup> en lo relativo al tema de Municipio-hacienda y, al respecto, ha señalado lo siguiente:

1. Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

2. Consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual deviene del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.<sup>70</sup>

Se ha dicho, básicamente, que tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero únicamente las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Lo anterior, porque mientras las participaciones federales tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto que su finalidad

<sup>69</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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."

<sup>70</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.



es compensar la pérdida que sufren los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación, las aportaciones federales tienen como finalidad un efecto esencialmente redistributivo, que pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en aquellos Estados y Municipios más débiles económicamente para impulsar su desarrollo.

Así, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gastos más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos –a posteriori– en la revisión de la cuenta pública correspondiente.<sup>71</sup>

Esto último se ha entendido como el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

<sup>72</sup> Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA

3. También este Alto Tribunal ha establecido, en torno a las participaciones, como en lo relativo a las aportaciones federales, que las mismas se encuentran protegidas por el principio de integridad de los recursos municipales,<sup>73</sup> el cual consiste, básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, puesto que en caso de que se entreguen de manera extemporánea se generará el pago de los intereses correspondientes.

4. Se consagra el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.<sup>74</sup>

5. Se prevé también el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, el cual asegura a los Municipios, que tendrán disponibles ciertas

---

CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del presupuesto de egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814».

<sup>73</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

<sup>74</sup> En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los Municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", consultable en Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página ochocientos ochenta tres.

fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.<sup>75</sup>

6. Se establece la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.<sup>76</sup>

7. Se establece la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios.

En este contexto, la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, en los que se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente, a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que el cumplimiento de todos estos aspectos genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.

Una vez precisado lo anterior, se advierte que la Ley de Coordinación Fiscal establece, en su artículo 33,<sup>77</sup> que dentro de las aportaciones federales

---

<sup>75</sup> Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver, por unanimidad de once votos, la controversia constitucional 14/2004, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

<sup>76</sup> Sobre este tema, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)". Sin embargo, en el tratamiento del proyecto, este tema se aborda más adelante «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1124».

<sup>77</sup> "Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

se encuentran las relativas al Fondo de Infraestructura Social, las cuales deben destinarse al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población, como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

---

"A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

"I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"II. Fondo de Infraestructura Social para las entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los Municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

"Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del fondo a que se refiere este artículo, se deberán orientar preferentemente conforme al informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero.

"En el caso de los Municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el Municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del Municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"Adicionalmente, las entidades, los Municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

(N. De E. en relación con la entrada en vigor del presente apartado, véase transitorio décimo cuarto del decreto que modifica la ley)

"B. La Secretaría de Desarrollo Social, las entidades y los Municipios o demarcaciones territoriales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán las siguientes obligaciones:

"I. De la Secretaría de Desarrollo Social:

"a) Publicar el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza, y

"b) Proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones

Conforme a estos lineamientos, debe desestimarse el concepto de invalidez que se analiza, en virtud de que las fracciones impugnadas del numeral 10 reproducidas en líneas precedentes, no vulneran el principio de libre administración hacendaria; sino por el contrario, son congruentes con las obligaciones que el Municipio debe enfrentar para el desarrollo social; y, por otro lado, en virtud de que se reserva a ellos, la determinación de qué cantidad se aplicará a esos rubros, atendiendo a sus posibilidades presupuestales, y por lo que hace a la fracción LVII, se sujeta a previo convenio, por lo que

---

para la Infraestructura Social de las Entidades y del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en términos de lo establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social;

"II. De las entidades, Municipios y demarcaciones territoriales:

"a) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

"b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

"c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;

"d) Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios y de las demarcaciones territoriales, lo harán por conducto de las entidades;

"e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible;

"f) Reportar trimestralmente a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus delegaciones estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento sobre el uso de los recursos del fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de esta ley, así como con base en el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales. Asimismo, las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, deberán proporcionar la información adicional que solicite dicha Secretaría para la supervisión y seguimiento de los recursos, y

"g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

"Los Municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el Gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al Municipio, y

"III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generar un sistema georeferenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada Municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión."

no se impone al Municipio la prestación de servicios de seguridad y vigilancia en áreas comunes de las unidades de interés social.

**Impugnación de los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV y 352, párrafos primero y segundo.** Ahora, la parte actora argumenta, en torno los referidos preceptos, que la "Comisión Municipal de Directores Responsables" contiene los elementos de una "autoridad intermedia" entre Estado y Municipios, y cuya existencia representa una carga para los Ayuntamientos, pues no considera que en muchos de los Municipios del Estado de Jalisco no se cuenta ni siquiera con colegios de profesionistas organizados en las áreas que se describen, por ello se les puede dejar con la incapacidad de cumplir con la obligación.

Asimismo, que resulta ser un exceso de parte del legislador que lesiona las facultades del Municipio, en la medida en que tienen que ver con su capacidad de reglamentar la materia de desarrollo urbano, siendo que el propio Municipio es el que tiene que establecer las disposiciones particulares para la existencia y conformación de este tipo de consejos o comisiones.

Incluso aduce que es el propio ordenamiento municipal el que ya señala la forma y métodos en los que se designa a los directores responsables, los cuales son aprobados por el Ayuntamiento e impuestos por el mismo.

Ante ello –afirma– el Municipio promovente, que el hecho de imponer la obligación para que los directores responsables respectivos estén integrados a este organismo violenta las facultades del Municipio y, por ende, se violenta el orden constitucional impuesto por los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos.

El contenido de los preceptos a los que se refiere la promovente, es el siguiente:

"Artículo 5o. Para los efectos de éste código, se entiende por:

"...

"XXIII. Comisión Municipal de Directores Responsables: Comisión responsable de acreditar el registro de directores responsables de proyectos y obras en sus diferentes especialidades, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos, ingenieros civiles, así como de profesiones afines; ...

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles; ..."

"Artículo 352. Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante la Comisión Municipal de Directores Responsables del lugar donde desempeñaran su trabajo.

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento ante la Comisión Municipal de Directores Responsables, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco.

"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."

Como se observa, si bien el artículo 10, fracción LIV, no establece si es una base general cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal, lo cierto es que en dicho numeral se estipula que corresponde a los Municipios, la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles

El artículo 10, fracción LIV, prevé que son atribuciones de los Municipios, conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles, reservando su reglamentación a ese nivel de gobierno, de tal manera que a través de dicha previsión no se invade la esfera de atribuciones del Municipio, además de que no atañe a alguna materia que le sea propia en tanto que la función de los directores responsables es de índole técnica y coadyuvante con la autoridad municipal como deriva del contenido de los siguientes numerales del propio Código Urbano:

"Artículo 348. Los directores responsables y corresponsables de proyecto u obras tendrán la función de técnicos responsables de los proyectos u obras ante los particulares y la autoridad municipal, actuando siempre a petición expresa de los interesados.

"Los peritos en supervisión municipal tendrán una función de orden normativo, actuando siempre en coadyuvancia con la autoridad municipal."

"Artículo 349. Por la modalidad de su actuación y alcance de su responsabilidad los directores responsables y corresponsables, se clasifican según su desempeño y especialidad, de la siguiente manera:

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"I. En planeación urbana: Son los profesionistas que apoyan a las autoridades en las tareas de la planeación del desarrollo urbano, con título, cédula profesional de arquitecto, ingeniero civil o urbanista, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y legalmente establecidos, responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, así como con otros niveles de planeación y demás leyes y reglamentos aplicables;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. En proyecto: Son los profesionistas autores de los proyectos y expertos en la elaboración de los proyectos definitivos y ejecutivos, que se encuentran legalmente establecidos, clasificados en cuanto a su profesión, ejercicio, especialización y responsabilidad, de la siguiente manera:

"a) De edificación: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de cualquier género de obra de edificación con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, el reglamento de construcción municipal y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables;

"b) De restauración: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de restauración de edificios y monumentos del patrimonio histórico y cultural, con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley del Patrimonio Cultural y Natural del Estado de



Jalisco y sus Municipios, el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y disposiciones aplicables;

"c) Urbanización: Son responsables de la elaboración de los proyectos definitivos de cualquier género de obra urbana, con título, cédula profesional de arquitecto, urbanista o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables; y,

"d) De infraestructura: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de cualquier género de obra de infraestructura, con título, cédula profesional de ingeniero civil o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los Programas y Planes de Desarrollo Urbano aplicables; y,

"III. En obra: Son los profesionistas responsables del control y construcción de cualquier género de obra, que se encuentran legalmente establecidos, responsabilizándose que la ejecución de las obras que le sean encomendadas, cuidando y dirigiendo bajo su responsabilidad que, se realicen estrictamente de acuerdo a los proyectos ejecutivos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, de las leyes y reglamentos que correspondan, de las autorizaciones para el inicio, durante y la terminación de la misma, de las normas de seguridad, del sistema constructivo, de la calidad de los materiales, de la afectación a terceros y de todo cuanto se requiera durante el proceso, terminación y finiquito de la obra, clasificados en cuanto a su profesión, ejercicio, especialización y responsabilidad, de la siguiente manera:

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"a) De edificación: Son los responsables de cualquier género de obra de edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia;

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"b) De restauración: Son los responsables de cualquier género de obra de restauración de edificios y monumentos del patrimonio histórico, cultural y artístico, con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia;

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"c) De urbanización: Son los responsables de cualquier género de obra urbana, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia; e

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"d) De infraestructura: Son los responsables de cualquier género de obra de infraestructura, con título, cédula profesional de ingeniero civil, o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia."

"Artículo 350. Los peritos en supervisión municipal son los profesionistas auxiliares de la autoridad municipal en la verificación de las obras de urbanización o edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia, que son los contratados por la autoridad municipal para auxiliarla en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, reportando las anomalías que detecte, asumiendo en cada caso las responsabilidades legales que de tal proceso se deriven, teniendo, asimismo, la responsabilidad de informar periódicamente o antes en el caso de ser necesario, a la dependencia municipal correspondiente.

"Los directores responsables deberán auxiliarse de los corresponsables de obra que son los profesionistas que tiene (sic) conocimientos especializados en un área específica del proyecto, de la construcción, de la restauración, de la urbanización o infraestructura y que por ello deben responsabilizarse junto con el director responsable de proyecto u obras, en el área específica de su especialidad deberá contar con su título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto, profesión equivalente o del área de su especialidad, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia.

"La clasificación de los directores responsables y corresponsables no es limitativa, los profesionistas tienen la posibilidad de tener diversas, siempre y cuando reúnan los requisitos necesarios para desempeñar su actividad en diferentes especialidades, las cuales serán certificados de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco."

"Artículo 351. Los directores responsables y los corresponsables de proyecto u obras son los responsables solidarios junto con los propietarios o

poseedores de predios de que en las obras y especialidades en que intervengan se cumpla con lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes, reglamentos y normas, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables."

"Artículo 352. Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante la Comisión Municipal de Directores Responsables del lugar donde desempeñaran su trabajo.

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento ante la Comisión Municipal de Directores Responsables, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco.

"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."

Como deriva del contenido de los numerales insertos, los directores responsables son auxiliares técnicos en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, de tal manera que las previsiones contenidas en los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, no inciden en el ámbito de atribuciones municipales, pues es éste el que debe normar su actuación y actuarán siempre a instancia de parte interesada.

Tampoco se instituyen como autoridad intermedia, porque no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, sino que sus atribuciones son de coordinación, concertación y apoyo en aspectos técnicos, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio.

**Impugnación del artículo 45 Bis.** El Municipio actor lo impugna, al estimar que no es constitucionalmente dable imponer al Municipio la operación de un consejo consultivo pues debiera ser el propio Ayuntamiento que decidiera asociarse o no a un cuerpo de esta naturaleza. Así, en el párrafo primero, a criterio de la parte promovente, queda establecido que se trata de un consejo impuesto por una autoridad estatal, en este caso, el Congreso del Estado, sin que el Ayuntamiento diera su anuencia para su existencia.

El precepto cuya invalidez se demanda dispone lo siguiente:

"Artículo 45. Bis. Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano son los organismos de promoción, participación ciudadana, social, vecinal y de consulta de los Ayuntamientos que conforman una región, de conformidad con la Regionalización Administrativa del Estado, para impulsar la planeación del territorio y el desarrollo urbano regionales.

"Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social de la región, su presidencia será rotativa cada año entre los presidentes municipales de los Ayuntamientos que integren la región; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en su reglamento interno."

En términos del numeral impugnado, los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano son organismos de promoción, participación ciudadana, social, vecinal y de consulta de los Ayuntamientos que conforman una región y tienen como finalidad *impulsar la planeación del territorio y el desarrollo urbano regionales*.

Asimismo, se advierte que dichos consejos están integrados por representantes de los sectores público, privado y social de la región, su presidencia será rotativa cada año entre los presidentes municipales de los Ayuntamientos que integren la región; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en su reglamento interno.

Ahora bien, del contenido de los artículos 36, 37 y 38 del propio Código Urbano, se observa que dichos Consejos Regionales se encuentran inscritos dentro del sistema estatal de planeación y de la participación social que rige en la materia.

Dichos numerales prevén:

"De los principios y órganos de participación social, vecinal y ciudadana

"Artículo 36. Constituye un derecho y deber ciudadano informarse y conocer de las disposiciones de planeación urbana y uso del suelo que regulan el aprovechamiento en sus propiedades, barrios y colonias; de la misma forma los ciudadanos tendrán el derecho de reunirse y organizarse para la representación y defensa de sus intereses en las formas lícitas que las leyes en la materia establecen. *Por su parte, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de informar con oportunidad y claridad de tales disposiciones, así como de reconocer y respetar dichas formas de organización.*

"Igualmente la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante *el ejercicio del derecho de petición* en los términos constitucionales y la consulta pública en el proceso de planeación urbana a que se refiere este capítulo y el relativo a la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano."

"Artículo 37. Son organismos de participación social, vecinal y de consulta:

"I. El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano;

"II. Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano;

"III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano;

"IV. Las asociaciones de vecinos constituidas conforme a las disposiciones de la ley en materia de Administración Pública Municipal;

"V. Las asociaciones que se constituyan para la conservación y mejoramiento del patrimonio cultural inmueble del Estado, conforme las disposiciones del presente código; y,

"VI. Los Consejos Metropolitanos de Participación Ciudadana."

"Artículo 38. La formulación, revisión, ejecución, control y evaluación de los Programas y Planes de Desarrollo Urbano, estarán sujetos a la participación y consulta permanente de los diversos grupos sociales que integran la comunidad, a través de los organismos de participación ciudadana, social, vecinal y de consulta que señala el presente ordenamiento."

Como se anticipó, los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano tienden a garantizar la participación social en la planeación del desarrollo urbano a nivel regional, lo cual es acorde con el régimen que impera en materia de asentamientos humanos a nivel nacional y que deriva de lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, que en forma expresa dispone lo siguiente:

"Artículo 3o. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

"...

"XVIII. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos."

"Artículo 7o. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, las siguientes atribuciones:

"...

"VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos; ..."

"Artículo 8o. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"...

"III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley; ..."

"Artículo 15. Los Planes o Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen."

"Artículo 16. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el Proyecto de Plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los

planteamientos que consideren respecto del Proyecto del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones, y

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o Municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales."

"Artículo 48. La Federación, las entidades federativas y los Municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

"Artículo 49. La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley;

"II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;

"III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular;

"IV. El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"V. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"VI. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población;

"VIII. La preservación del ambiente en los centros de población, y

"IX. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población."

"Artículo 50. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias conforme a la legislación aplicable, promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización."

Asimismo, en la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano prevé lo siguiente:

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría, las atribuciones siguientes:

"...

"XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, mediante la celebración de convenios y acuerdos; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas

"...

"II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley; ..."

"Artículo 28. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia.



"Las autoridades públicas encargadas de la ejecución de los planes y programas referidos en este artículo tienen la obligación de facilitar su consulta pública de forma física en sus oficinas y de forma electrónica, a través de sus sitios web, en términos de la legislación en materia de transparencia."

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el Proyecto de Plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del Proyecto del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones, y

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

"Artículo 92. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano."

"Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población;

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, y

"VIII. La participación en los procesos de los observatorios ciudadanos."

Al tenor de lo dispuesto en las aludidas legislaciones federales, debe concluirse que las funciones que realizan los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano son congruentes con el sistema estatal de planeación que desarrolla las facultades concurrentes en las materias de desarrollo y planeación urbana en términos de la distribución competencial establecida constitucionalmente.

**Impugnación de los artículos 188, párrafo primero, 195, párrafo primero, y 298, fracción VII.** La parte actora alega que en las mencionadas porciones normativas se crea una autoridad intermedia al requerir a los urbanizadores en caso de venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta de precios o fincas u otros actos de enajenación.

"Artículo 188. Para los efectos del artículo anterior,<sup>78</sup> el Instituto Jalisciense de la Vivienda, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios, los Estados y la Federación; y en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán:

"I. Los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano para sus distintos usos, conforme a lo previsto en los programas en la materia;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. Los requerimientos, inventarios y disponibilidad de predios para el desarrollo urbano y la vivienda;

"III. Las acciones e inversiones a que se comprometan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y, en su caso, los sectores social y privado;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"IV. Los mecanismos para el ejercicio del derecho de preferencia para la adquisición de predios comprendidos en las áreas de reserva para el crecimiento urbano señaladas en los programas correspondientes;

"V. Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

---

<sup>78</sup> "De las políticas y programas de suelo y reservas territoriales

"Artículo 187. El Estado, los Municipios y, en su caso, en coordinación con el Gobierno Federal, llevarán a cabo acciones en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, con objeto de:

"I. Establecer y desarrollar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la promoción y el fomento de los sectores social y privado, así como para la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano;

"II. El diseño y aplicación de instrumentos operativos, administrativos, fiscales y financieros para la generación de suelo con infraestructura, equipamientos y servicios con oportunidad, calidad y precio que requieren el desarrollo urbano;

"III. Las acciones para regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria, así como para revertir en favor de la sociedad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano;

"IV. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios mediante acciones de vivienda, y oferta de tierra con infraestructura básica, que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

"V. Fortalecer los catastros y registros públicos de la propiedad y la modernización de las haciendas municipales, promoviendo la actualización de los tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria."

"VI. Los mecanismos para articular la utilización de suelo y reservas territoriales o la regularización de la tenencia de la tierra urbana, con la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"VII. Las medidas y estímulos que propicien el aprovechamiento de áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para generar vivienda de interés social y popular;

"VIII. La incorporación de suelo social para el desarrollo urbano y la vivienda;

"IX. Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y Registro Público de la Propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda, y

"X. Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos."

"Artículo 195. Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social y popular que realicen el Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios estarán sujetos a las siguientes normas:

"I. Las condiciones de pago se determinarán en atención al ingreso de los solicitantes de acuerdo a las reglas de operación de los programas de vivienda;

"II. Los lotes resultantes no sobrepasarán el tamaño máximo que se establezca en las disposiciones aplicables para la vivienda de interés social conforme los lineamientos del Programa Nacional de Vivienda; y

"III. El precio de los lotes y predios se determinará por un perito valuator autorizado, a solicitud de la autoridad competente."

"Artículo 298. En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.

"En los casos cuando el urbanizador pretenda realizar la venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta de predios o fincas u otros

actos de enajenación, antes de iniciar las obras de urbanización o durante su proceso de construcción:

"I. Podrá solicitar la autorización de la dependencia municipal, con los siguientes elementos:

"a) La referencia a la licencia, permiso o autorización del Municipio de las obras, citando su número y la fecha de expedición,

"b) La fecha de inicio de las obras de urbanización de la totalidad del proyecto o de la etapa por ejecutar,

"c) El valor de la totalidad de las obras de urbanización o de la etapa autorizada, y

"d) En su caso, el grado de avance en el proceso de construcción de las obras de urbanización y el valor de las obras pendientes de ejecutar, los cuales se acreditarán mediante el informe o dictamen que emita el perito a cargo de la supervisión municipal de las mismas;

"...

"III. Recibida la solicitud, la dependencia municipal resolverá en un plazo no mayor de quince días hábiles, señalando en su caso el monto de la garantía que deberá otorgar a favor del Municipio para asegurar la ejecución de las obras de urbanización y su correcta terminación, mediante garantía hipotecaria, fideicomiso de garantía u otro medio eficaz y solvente;

"IV. Constituida la garantía, la dependencia municipal expedirá en un término de 24 horas la autorización correspondiente;

"V. Asimismo, la dependencia municipal procederá de inmediato a informar al Catastro y al Registro Público de la Propiedad a efecto de que se asignen las cuentas prediales y se realicen los actos registrales correspondientes a la individualización de los lotes, terrenos, predios o fincas, y

"VI. La garantía se cancelará cuando se reciban las obras de urbanización por la dependencia municipal.

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"VII. Una vez autorizado un proyecto de vivienda de interés social, se deberá de enterar del mismo, al Instituto Jalisciense de la Vivienda, quien lleva un control de la vivienda en el Estado."

Ahora bien, contrariamente a lo que se argumenta, el Instituto Jalisciense de la Vivienda no constituye una autoridad intermedia, en tanto que de la revisión integral de la normatividad que rige en esa materia, se advierte que en ese ámbito se prevé la actuación coordinada entre ese instituto y el Municipio, pero es a éste a quien corresponde emitir la autorización a que se refiere el numeral 298 del ordenamiento reclamado.

La Ley de Vivienda del Estado de Jalisco dispone:

"Artículo 13. El instituto tiene las siguientes atribuciones:

"I. Formular, coordinar, conducir y ejecutar la política y programas de vivienda en el Estado, en congruencia de los lineamientos de la política nacional, el Plan Estatal de Desarrollo y en concordancia de otros programas que incidan en la acción del rubro de vivienda, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"II. Apoyar, reconocer, estimular y fomentar la participación de personas o instituciones académicas y organismos sociales o privados, en acciones de planeación y construcción de vivienda, así como asesoría de las mismas;

"III. Instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda del Estado, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza;

"IV. Crear mecanismos e instrumentos económicos que estimulen las acciones relacionadas con la construcción de viviendas;

"V. Celebrar y, en su caso, promover la celebración de convenios con el Gobierno Federal, con organismos internacionales, con organizaciones intergubernamentales, con los Gobiernos de otras entidades federativas y Municipios, para ejecutar los programas y acciones de vivienda, que en el Estado se realicen, a fin de que tengan concordancia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo;

"VI. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la planeación, gestión de recursos, operación de programas y en la ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda;

"VII. Informar a la sociedad del Estado de Jalisco, sobre las acciones que se realicen en materia de suelo y vivienda;

"VIII. Aprobar los programas de vivienda en el Estado en congruencia de los lineamientos de la Política Nacional, el Plan Estatal de Desarrollo y en concordancia de otros programas que incidan en la acción del rubro de vivienda;

"IX. Establecer las medidas conducentes para asegurar el cumplimiento de los programas y orientaciones aprobados en materia de vivienda, en particular, fijar prioridades cuando fuere necesario en los aspectos no previstos en las normas generales y asignar en consecuencia los recursos;

"X. Promover la coordinación de las decisiones que adopten otros organismos públicos en aspectos de vivienda y conexos;

"XI. Verificar el cumplimiento de las normas vigentes y evaluar la realización de los programas de vivienda;

"XII. Requerir toda clase de información en materia de vivienda, a las dependencias y organismos públicos y privados que operen en el Estado en materia de vivienda y que ayuden a verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, la evaluación de las acciones y programas autorizados;

"XIII. Promover la coordinación de las acciones que tengan por objeto modernizar y eficientar las instituciones, procesos y procedimientos que garanticen la seguridad jurídica de la propiedad en el Estado de Jalisco, que regula esta ley;

"XIV. Ordenar la práctica de actos de verificación y visitas a los beneficiarios y terceros con ellos relacionados para revisar el cumplimiento de sus obligaciones prevista (sic) en la ley, y en su caso, en coordinación con las instancias que hayan coadyuvado en la acción de vivienda; y

"XV. Las demás que en el rubro de vivienda le asigne la ley."

"Artículo 16. Los Municipios asumen las siguientes atribuciones por conducto de sus Ayuntamientos:

"I. Vigilar que se cumpla la normatividad en materia de vivienda en el ámbito de su competencia;

"II. Formular, aprobar y administrar los Programas Municipales de Suelo y Vivienda, de conformidad con los lineamientos de la Política Nacional y Estatal de Vivienda, en congruencia con los programas estatales correspondientes,

sus Planes y Programas de Desarrollo Urbano y demás ordenamientos aplicables, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"III. Instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda en su ámbito territorial, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza;

"IV. Establecer las zonas para el desarrollo urbano integral con criterios de sustentabilidad y de conformidad con la legislación aplicable en materia de desarrollo urbano;

"V. Coordinar con el Gobierno del Estado, la ejecución y el seguimiento del correspondiente programa estatal de vivienda;

"VI. Prestar, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, los servicios públicos municipales a los predios en los que se realicen acciones de vivienda derivados de los diferentes programas de vivienda federal, estatal y municipal;

"VII. Promover obras de infraestructura en las reservas territoriales de uso habitacional, para fomentar el crecimiento urbano ordenado en los términos y modalidades de la legislación urbanística aplicable;

"VIII. Coordinar acciones con el Gobierno del Estado con la finalidad de recibir apoyo para la planeación, gestión de recursos, operación de programas y ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda;

"IX. Coordinar acciones en materia de suelo y vivienda con Municipios colindantes; y

"X. Las demás que establezcan otros ordenamientos legales en la materia."

"Sección segunda  
"De la coordinación

"Artículo 17. Para cumplir con el objeto de esta ley, el instituto, con la participación que corresponda a las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, celebrará convenios y acuerdos que tendrán por objeto:



"I. Establecer los mecanismos para garantizar una adecuada distribución de responsabilidades, así como la congruencia y complementariedad entre las políticas, programas y acciones de vivienda y suelo, con el Gobierno Federal y Municipios;

"II. Aplicar recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas de vivienda;

"III. Fomentar una oferta competitiva de suelo;

"IV. Fomentar y apoyar los procesos de producción social de vivienda, de vivienda rural e indígena;

"V. Organizar y promover la producción y distribución de materiales de construcción que satisfagan las normas oficiales mexicanas;

"VI. Fomentar el desarrollo de sistemas constructivos mejorados y modulados acordes a los patrones culturales y al entorno bioclimático de las regiones;

"VII. Brindar asistencia y capacitación a los organismos locales para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda;

"VIII. Establecer medidas que fortalezcan la capacidad de gestión de los Municipios y precisar las responsabilidades de los involucrados para la formulación y ejecución de programas de vivienda y de suelo;

"IX. Promover la homologación normativa y la simplificación de los trámites administrativos que se requieran para la ejecución de acciones de vivienda, reconociendo los distintos tipos y modalidades de producción habitacional;

"X. Destinar inversión para detonar proyectos de infraestructura y equipamiento promovidos por los Municipios y encabezar la gestión para promover la participación de las instancias del Gobierno Federal;

"XI. Promover incentivos estatales a la edificación de vivienda popular y de interés social;

"XII. Facilitar mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades; inventario, modalidades y características de la vivienda; y

"XIII. La realización de las demás acciones tendientes a cumplir con los fines previstos en esa ley.

"En los propios acuerdos o convenios se establecerán los términos y condiciones necesarios que permitan asegurar la correcta aplicación, utilización y destino de los recursos, así como los criterios para su control y evaluación."

A la vez, la Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de la Vivienda prevé, en lo conducente:

"Artículo 1. Se crea el Instituto Jalisciense de la Vivienda, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal del Gobierno del Estado de Jalisco, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la política pública en materia de vivienda del Estado de Jalisco.

"Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley, cuando en la misma se haga referencia al instituto, se entenderá que se alude al Instituto Jalisciense de la Vivienda."

"Artículo 2. La política estatal de vivienda, los programas de vivienda, así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señalan la Ley de Vivienda del Estado de Jalisco y este ordenamiento, conducirán al instituto en el desarrollo y promoción en materia de vivienda. Su función, establecerá la coordinación sectorial para generar convenios o acuerdos de colaboración con el Gobierno Federal, organismos internacionales u otras organizaciones intergubernamentales y acciones concretas con los Gobiernos Municipales para cumplir con su objeto en el establecimiento de las políticas públicas en la materia."

"Artículo 3. El instituto tiene a su cargo la coordinación, planeación, promoción y ejecución directa o indirectamente en la función estratégica y prioritaria de operación, diseño, actuación y cumplimiento en lo conducente a las políticas y programas de vivienda del Estado de Jalisco."

"Artículo 4. Los objetivos y atribuciones del instituto, son los siguientes:

"...

"XXI. Coordinar y ejecutar los programas y acciones de vivienda de interés social y popular en Jalisco y operar para tal efecto un mecanismo para que concurren y coadyuven el Gobierno Federal, Estatal y Municipal así como sus organismos descentralizados y en concertación con sectores privados y sociales;

" ...

"XLIII. Impulsar el desarrollo habitacional con un sentido de integralidad, desde la ordenación territorial, la infraestructura y la administración urbana, hasta el financiamiento y la promoción de vivienda entre los sectores de menores ingresos de la población; y

"XLIV. Las demás que le otorgue la ley en materia de vivienda."

Del contenido de dichos numerales se advierte que no asiste la razón al promovente en cuanto afirma que el Instituto Jalisciense de la Vivienda se constituye en una autoridad intermedia.

En efecto, este Máximo Tribunal ha establecido los supuestos en que puede considerarse que se está frente a una autoridad intermedia –prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, los cuales son los siguientes: a) cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y el Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

En el presente caso no se actualiza alguno de los referidos supuestos, en tanto que el Instituto Jalisciense de la Vivienda no constituye una autoridad intermedia, sino que forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, como órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Además, las facultades que le otorga tanto la Ley de Vivienda en esa entidad como su propia ley orgánica, se limitan a las tendientes a lograr la cooperación entre las distintas autoridades, en comunión con los principios de coordinación, congruencia y necesaria intervención de los Municipios para celebrar los convenios respectivos.

Por ende, no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, sino que sus atribuciones son de coordinación, concertación y apoyo, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio.

Robustecen el criterio anterior las jurisprudencias P./J. 10/2000 y P./J. 10/2005, de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes:

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, tesis P./J. 10/2000, página 509, número de registro digital: 192326)

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJO ESTATAL DE CONCERTACIÓN PARA LA OBRA PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA NO ES UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS, DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 10/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, ha sostenido que para determinar la existencia de una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay tres supuestos: a) Que fuera del Gobierno Estatal y Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a ellos; b) Que cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Que se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, que impida o interrumpa la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En ese sentido, se concluye que el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública del Estado de Sonora no es una autoridad intermedia entre el Gobierno Local y los Municipios, ya que, en primer lugar, de los artículos 3o. y 35 de la Ley Orgánica

del Poder Ejecutivo del Estado y 1o. a 3o. del decreto que lo crea, se advierte que es un organismo que depende de la Administración Pública Paraestatal; en segundo lugar, de los artículos 2o. a 4o., 7o., y 9o. a 15 del citado decreto, se desprende que tiene como objeto estimular e inducir la participación de la sociedad en la realización de obras de infraestructura y programas de gobierno, apoyar en la ejecución de obras públicas, proyectos y acciones de gobierno a través de la concertación de los grupos sociales, celebrando convenios con los sectores público, privado y social, y operar el Programa Estatal de Participación Social del Estado a efecto de garantizar la obra pública y los programas gubernamentales, por lo que no se limita o vulnera la esfera de competencia de los Ayuntamientos al no revestir sus atribuciones la calidad de decisorias, unilaterales o ejecutivas; y, en tercer lugar, no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios sino que, por el contrario, sus atribuciones son de mera coordinación, concertación y apoyo, al no otorgársele facultades unilaterales de decisión o ejecución, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, tesis P/J. 10/2005, página 812, número de registro digital: 179067)

Cabe apuntar que, si bien la Norma Fundamental prevé en los incisos d) y f) de la fracción V de su artículo 115 que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal, lo cierto es que a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones no es irrestricto, pues se encuentra sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales.

En el caso, del precepto impugnado se advierte que se salvaguarda lo previsto en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, en virtud de que, como deriva de su texto, en términos de la fracción III, es al Municipio al que corresponde, autorizar o no, la edificación de la obra.

**Impugnación del artículo 121, último párrafo.** En torno a los motivos de disenso esgrimidos contra el artículo de mérito, la parte actora refiere que dicha porción normativa contradice a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, misma que faculta a los Municipios a que sean ellos vía su facultad reglamentaria, quienes precisen los métodos que más les convengan a cada uno de ellos para establecer la forma en que se publican los reglamentos o las resoluciones del Ayuntamiento, amén de la respectiva invasión a la competencia municipal.

El tenor de dicho precepto es el siguiente:

"Artículo 121. Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los Programas y Planes de Desarrollo Urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y aplicarán conforme a las siguientes disposiciones:

"I. El Plan Parcial de Desarrollo Urbano integra el conjunto de normas específicas a efecto de precisar la zonificación y regular los usos, destinos y reservas en los predios localizados en su área de aplicación;

"II. Sus disposiciones corresponderán con las del Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual es una parte y, por lo tanto, deben guardar congruencia entre sí;

"III. Será formulado, aprobado y publicado conforme a lo estipulado en el artículo 123 del presente código;<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> "Artículo 123. Para aprobar los Planes Parciales de Desarrollo Urbano se seguirá el procedimiento siguiente:

"I. El Ayuntamiento aprobará se elabore el Plan Parcial de Desarrollo Urbano o su revisión;

"II. El presidente municipal, a través de la dependencia técnica, coordinará la elaboración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano; se harán las consultas con los titulares y habitantes de inmuebles, así como a los grupos organizados de la sociedad a quienes corresponda participar de acuerdo al área de aplicación del Plan Parcial de Desarrollo Urbano o a las acciones urbanísticas propuestas y se realizarán los estudios que considere necesarios, apoyándose en las comisiones permanentes del Municipio, relacionadas con las actividades objeto del Plan Parcial de Desarrollo Urbano; (Reformada, P.O. 8 de abril de 2014)

"III. Formulado el Proyecto de Plan Parcial de Desarrollo Urbano, se remitirá al Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y a la Procuraduría de Desarrollo Urbano para los efectos de su consulta pública así como, el procedimiento señalado en el artículo 98 de este código;

"IV. Recibidas las observaciones de la consulta pública, se integrarán las procedentes al Proyecto de Plan Parcial de Desarrollo Urbano;

"V. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la dependencia municipal, en los términos que establezca el Municipio, por un plazo no menor de quince días;

"VI. El proyecto ya ajustado se someterá a dictamen ante las comisiones permanentes del Ayuntamiento que se relacionen con las actividades previstas en el mismo; una vez dictaminado el proyecto del plan, se presentará en sesión del Ayuntamiento para su análisis y aprobación, en su caso, y

"VII. Aprobado el Plan Parcial de Desarrollo Urbano por el Municipio, el presidente municipal realizará la publicación y solicitará su registro, conforme a las disposiciones del artículo 82 de este código."

"Artículo 82. Los Programas y Planes de Desarrollo Urbano se elaborarán conforme las disposiciones de este código y serán publicados íntegramente, en un plazo de veinte días a partir de la fecha en que se autoricen, en los siguientes medios oficiales de divulgación:

"IV. Los propietarios de predios y fincas, los grupos sociales y en particular, las asociaciones de vecinos legalmente constituidas, podrán solicitar o proponer al Ayuntamiento, elabore, consulte y apruebe un Plan Parcial de Desarrollo Urbano para un área, barrio o colonia del centro de población;

"V. Las asociaciones de vecinos legalmente constituidas, podrán solicitar al Ayuntamiento que dentro del Plan Parcial de Desarrollo Urbano aprobado se declaren como polígono de desarrollo controlado, el área de influencia de la asociación mediante convenio en el cual se establezcan las bases para su aplicación;

"VI. Se requerirá formular y aprobar un Plan Parcial de Desarrollo Urbano, cuando el centro de población cuente con una población mayor a diez mil habitantes donde por su extensión o escala, asociadas a la densidad de población y la intensidad de los usos y destinos lo requieran;

"VII. Su objeto principal será el precisar las normas de zonificación, cuando por la magnitud de escala, intensidad de las actividades, resulte insuficiente el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población, el Programa de Ordenamiento Ecológico Local o en su caso, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, donde se integren las disposiciones de ordenamiento territorial de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico local; e

"VIII. Indicará las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento, en función del ordenamiento territorial, sin implicar la autorización de las mismas.

---

"I. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de integración urbana y los planes de ordenamiento territorial metropolitanos, se publicarán en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco';

"II. El Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los Planes de Desarrollo Urbano de los centros de población, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano en las cuales participe el Municipio, se publicarán:

"a) En la Gaceta Oficial del Municipio o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable y en caso de no existir éstos, en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco; (Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"b) En los lugares visibles de la cabecera municipal, así como las delegaciones y agencias municipales lo cual debe certificar el servidor público encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, así como los delegados y agentes municipales en su caso; y

"c) En la página de Internet del Ayuntamiento, de forma accesible para la población, debiendo ser actualizados de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de este ordenamiento.

"Asimismo, se publicará en dos diarios de mayor circulación en las localidades comprendidas en el área de aplicación del plan o programa, una inserción donde se informe respecto a su aprobación y publicación en el medio oficial de divulgación correspondiente de acuerdo a las fracciones anteriores."

"Los convenios que se celebren entre asociaciones y Ayuntamientos para la determinación de acciones en el polígono de desarrollo controlado deberán contener al menos su objeto, el límite territorial del polígono, la duración del convenio, y los compromisos de cada una de las partes.

"Los Planes Parciales de Desarrollo, también deberán ser publicados por medios electrónicos."

El último párrafo de dicho numeral no vulnera la esfera de atribuciones competenciales del Municipio, porque la parte combatida se relaciona con la forma en que –además de las que determine el Municipio– deberán publicarse los planes parciales de desarrollo urbano. Así, deriva de su redacción en cuanto disponen que *también* deberán ser publicados por medios electrónicos.

Como se observa, el objeto de dicho dispositivo es precisar a través de los planes parciales de desarrollo, las normas de zonificación, cuando por la magnitud de escala, intensidad de las actividades, resulte insuficiente el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población, el Programa de Ordenamiento Ecológico Local o, en su caso, el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, donde se integren las disposiciones de ordenamiento territorial de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico local; cuestiones respecto de las cuales tiene competencia la Legislatura del Estado, en términos del artículo 80., fracciones V y VI,<sup>80</sup> de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Es más, ello se corrobora también del contenido de las fracciones XIII y XV, del artículo 10 de la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>81</sup> en las que se precisan como atribuciones de las entidades federativas las relativas a la participación en la planeación y regulación de zonas metropolitanas y conurbadas, de acuerdo

<sup>80</sup> "Artículo 80. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"...

"V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población."

<sup>81</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"...

"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;



con la legislación local, así como de coordinarse con la Federación y con otras entidades federativas, sus Municipios y demarcaciones territoriales, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la planeación del desarrollo urbano y el metropolitano, la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de servicios urbanos.

Consecuentemente, el hecho de que el precepto disponga que los Planes Parciales de Desarrollo *también* deberán publicarse en medios electrónicos no incide en las atribuciones propias del Municipio, y si bien la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal establece que serán los Municipios los que publiquen en la Gaceta Municipal o en el medio oficial de divulgación o el que el Ayuntamiento considere conveniente, en el caso concreto no se excluye esa posibilidad, además de que se trata de una facultad propia de la Legislatura Local.

Lo anterior se aúna al hecho de que no se está en presencia del supuesto normativo que prevé ese ordenamiento, puesto que el mismo se refiere a la publicación de la convocatoria de concesión de bienes o servicios municipales.<sup>82</sup>

Por tanto, la norma general a que se refiere este concepto de invalidez es constitucional, pues se relaciona con la congruencia, coordinación y ajustes entre todos los actores en el ámbito del desarrollo urbano.

**Impugnación del numeral 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.** En cuanto al concepto de invalidez expresado por el Municipio actor, aduce que se transgrede el principio de autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, en razón de que pretende establecer un régimen especial a las obras en el rubro de educación, buscando que les

---

"...

"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>82</sup> "Artículo 104. Para la concesión de bienes y servicios públicos municipales, el Ayuntamiento debe emitir una convocatoria suscrita por el presidente municipal y el funcionario encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, que debe publicarse en la Gaceta Municipal o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable, además de la publicidad que el Ayuntamiento considere conveniente.

"El Ayuntamiento, acorde a la naturaleza del bien o servicio, puede utilizar un mecanismo distinto a la convocatoria pública, siempre y cuando la decisión se encuentre fundada y motivada y sea aprobada por el Ayuntamiento por mayoría absoluta."

aplique el Reglamento Estatal de Zonificación, en lugar de las disposiciones reglamentarias municipales, disposición que transgrede el orden territorial, pues todas las obras, sean del rubro que sean, deben cumplir con los reglamentos municipales.

El artículo combatido establece:

"Artículo 186. Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:

"I. Las realizadas con cargo a quien desarrolle la acción urbanística, que deberán estar habilitadas para su inmediata utilización:

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"a) Las dedicadas a espacios verdes, abiertos y recreativos, que deberán contar con las obras de jardinería en general, veredas pavimentadas, mobiliario urbano en general, bancas, botes de basura, juegos infantiles, ciclopuertos, instalaciones eléctricas e hidráulicas, y edificación necesarias para su operación, sanitarios, casetas o controles de ingreso, y otras.

"b) Las dedicadas a la organización y administración vecinal y cultural tales como salas de reunión, oficinas de asociaciones de vecinos, casetas de vigilancia, bibliotecas y otras, que deberán contar con las edificaciones e instalaciones propias para esos efectos, a razón de un metro cuadrado de construcción por cada diez habitantes en zonas habitacionales; cien metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas comerciales y de servicios y, cincuenta metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas industriales.

"c) Las de infraestructura, dedicadas a la construcción de obra educativa.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Estas áreas permitirán dispositivos de control o regulación pluvial siempre y cuando no contengan en su superficie estructuras que requieran cimentaciones o aprovechamiento del subsuelo.

"II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los Gobiernos Municipal, Estatal o Federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

"En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."

Como deriva del contenido del numeral impugnado, en él se establece, en su último párrafo, que tratándose obras dedicadas al rubro de la educación deberán observarse, entre otros, los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación.

No obstante, a través de esta previsión, no se vulnera la autonomía municipal, en virtud de que, por una parte, se acota a las obras destinadas a la educación en la que rige la concurrencia de los distintos niveles de gobierno; y, por otra, en razón de que en la exposición de motivos del reglamento estatal y en su artículo 1o., se señaló, expresamente, que la aplicación de ese ordenamiento únicamente operaría en ausencia del reglamento que al efecto expida el Municipio.

La citada exposición señaló, en el particular, lo siguiente:

"Exposición de motivos

"I. La Constitución Política Local establece en su artículo 50, fracción VIII, la potestad reglamentaria, atribuyendo su ejercicio al titular del Poder Ejecutivo como una facultad propia y originaria para expedir los reglamentos que resulten necesarios a fin de proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la Administración Pública.

"De tal modo, el Poder Reglamentario es propio e inherente del Poder administrador, mismo que se ejercita a fin de cumplir con la citada disposición constitucional.

"II. Asimismo, la Constitución Local establece en su artículo 50, fracciones X y XXI, las facultades y obligaciones del gobernador para organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y participación social; así como el ejercer en forma concurrente con la Federación y los Municipios, las atribuciones en materia de preservación y

restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, conforme a la distribución de competencias y disposiciones de las leyes federales y estatales.

"III. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en sus artículos 10, fracción XVII, y 132, antepenúltimo párrafo, en vinculación con la fracción XXIV del artículo 50 de la Constitución Política del Estado, facultan al gobernador para que expida el Reglamento Estatal de Zonificación.

"En este reglamento se establecerá, conforme a las bases generales dispuestas en el artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano, los conceptos y categorías generales para clasificar los usos y destinos del suelo y las normas técnicas a que se sujetarán los distintos tipos de áreas y zonas.

"IV. El Reglamento Estatal de Zonificación es necesario para la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano, para que se aplique a falta de disposición municipal, y para ser adoptado por los Municipios como reglamento municipal cuando así lo decidan. En congruencia con lo anterior, y en virtud de que las disposiciones vigentes contenidas en el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, ya han sido rebasadas por la realidad y se requiere un nuevo reglamento que cumpla tanto con los diversos ordenamientos legales vigentes, como con los avances científicos y tecnológicos en materia de desarrollo urbano. Esto se concluye en virtud de los siguientes antecedentes:

"a) Mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' el 1 de abril de 1995, se expidió el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, donde se integra el conjunto de normas técnicas y de procedimiento para formular y administrar la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los centros de población en el Estado.

"b) El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado mediante el decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999. Las reformas relativas a la fracción V del artículo 115 constitucional obligan, como lo marca el artículo segundo transitorio de dicho decreto, a adecuar la legislación estatal en materia de desarrollo urbano, así como a los reglamentos que de dichas disposiciones emanen.

"c) La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, la cual da origen al Reglamento Estatal de Zonificación, ha sido reformada y adicionada mediante los Decretos del Congreso del Estado Números 17128, 17639, 18184, 18452 y 19118.

"d) La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, recién creada mediante Decreto 18503 del Congreso del Estado, publicado el 5 de octubre del 2000 en el Periódico Oficial del Estado 'El Estado de Jalisco', abrogó la Ley de la Administración Pública Municipal.

"e) El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano decidió realizar una evaluación de la eficacia de la legislación urbanística vigente, conforme lo establecido en la fracción III del artículo 32 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, haciendo uso de su facultad para opinar en la integración y en su caso, formular propuestas para su modificación, del Reglamento Estatal de Zonificación.

"Participaron en esta evaluación la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Promoción Económica, la Procuraduría de Desarrollo Urbano y se convocaron a los Municipios, las instituciones públicas, los organismos de participación social y a los organismos privados.

"Fruto de este trabajo se detectaron problemas en la aplicación del Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, manifestados por los funcionarios que han venido aplicando dicha reglamentación urbana, así como por los usuarios en general. También se propusieron alternativas de solución necesarias para mejorar la interpretación y la optimización en la aplicación de la reglamentación urbana.

"En este proceso de evaluación se distribuyeron encuestas de las cuales generaron propuestas de reformas y adiciones.

"V. Visto que el nombre del Reglamento de Zonificación para el Estado de Jalisco no es el que la ley designa para el ordenamiento legal que regule lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, y en razón de las múltiples reformas y adiciones que se le proponían es necesario abrogarlo y expedir un nuevo ordenamiento conforme a lo establecido en el dispositivo legal antes invocado.

"...

"En virtud de lo expuesto y fundado, el Ejecutivo a mi cargo ha tenido a bien aprobar el Reglamento Estatal de Zonificación, por consiguiente se expide el siguiente:

"Acuerdo

"Único. Se expide el Reglamento Estatal de Zonificación, para quedar como sigue: ..."

Por otra parte, el artículo 1 de dicho ordenamiento responsable (sic) dispone:

"Artículo 1. El presente reglamento, es de observancia general y podrá ser adoptado por los Municipios que así lo decidan, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco."

De donde se sigue que la previsión reclamada no nulifica la normatividad municipal; sino por el contrario, restringe su aplicación a aquellos casos en que no exista el reglamento correspondiente. Lo que pone de manifiesto que se salvaguardan las facultades de los Municipios en los términos que derivan de lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional, y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>83</sup> conforme a los cuales los Municipios tienen facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación, dentro de su ámbito jurisdiccional; así como también el numeral 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>84</sup>

En mérito de lo expuesto, es infundado el presente concepto de invalidez.

<sup>83</sup> "Artículo 35. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"La zonificación deberá establecerse en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano respectivos, en la que se determinarán:

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;

"II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;

"III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

"IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;

"V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;

"VI. Las densidades de población y de construcción;

"VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;

"VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;

"IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y

"XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes."

<sup>84</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"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."

**Impugnación del artículo 212 Bis.** La parte promovente aduce que dicho numeral es inconstitucional, por considerar que violenta la esfera de atribuciones municipales en materia de tránsito.

El contenido del precepto reclamado, es el siguiente:

"Artículo 212 Bis. En los centros de población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar."

Para abordar el análisis de los argumentos indicados destaca el contenido del artículo 115, fracciones II, III, inciso h), y V, inciso h), de la Constitución Federal, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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:

"a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"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;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.



"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"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. Asimismo 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.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"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;

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"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. Asimismo 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.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"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 aquéllos 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. ..."

Respecto de la interpretación de la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional, al resolverse la controversia constitucional 93/2003, por el Tribunal Pleno, en sesión correspondiente al once de mayo de dos mil cuatro, se realizó un estudio de lo que establecen las fracciones II y III del aludido numeral de la propia Constitución en los términos siguientes:

"1. Que los Ayuntamientos tendrán las 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.

"2. Que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo.

"3. Que corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos el de tránsito.

"4. Que los Municipios también tendrán a su cargo los servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones de los propios Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"5. Que en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

"Por tanto, en el caso, los Municipios tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los reglamentos dentro de sus respectivas jurisdicciones que regulen los servicios públicos de su competencia; es competencia de los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, así como los demás que las Legislaturas Locales determinen, debiendo observar para la prestación de los servicios a su cargo, lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"De lo anterior se destaca que, el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional establece la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios, según las circunstancias específicas del Municipio; sin embargo, del análisis de la legislación vigente en el Estado de Morelos, no se desprende que el Congreso Local le haya conferido al Municipio demandado la prestación del servicio público de transporte y, por tanto, la facultad de reglamentarlo.

"Sentado lo anterior, conviene precisar los conceptos de 'tránsito' y 'transporte' con el objeto de diferenciarlos entre sí y establecer si uno incorpora el otro; al efecto, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 2/98 estableció que de las características de cada uno de los servicios de tránsito y transporte se desprende su distinción, pues mientras el de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios, de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, en dicha resolución se dijo:

"Para determinar lo anterior resulta ilustrativo atender a la doctrina ...  
A. Concepto de tránsito.—Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, según la Real Academia Española, significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos (Real Academia Española, Op.cit.).—Tránsito es, pues, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública. ... Por nuestra parte, entendemos por servicio público de tránsito, la actividad técnica, realizada directamente por la Administración Pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado

por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona. ... D. El de tránsito en la clasificación del servicio público.—En cuanto a la ubicación del servicio de tránsito en las diversas clasificaciones del servicio público, se da de la siguiente forma: a) *Uti universi*.—Se considera al servicio público de tránsito, como de *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que en ella regulan el desplazamiento de peatones, animales y vehículos, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial. ... b) De gestión pública.—La prestación del servicio público de tránsito implica ejercicio de autoridad y, en opinión de algunos autores, de soberanía, por lo cual está a cargo directamente de la Administración Pública Centralizada, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y el municipal.—c) Obligatorio para el usuario... d) Obligatorio para el prestador del servicio ... e) Indispensable ... f) Constante ... g) Gratuito ... h) Régimen jurídico de derecho público ... i) Régimen de monopolio ... j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales. Como el servicio público de tránsito se presta en las tres esferas de competencia, lo podemos clasificar también como federal, estatal y municipal. ... Se trata de la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona ... b) La actividad satisfactoria de dicha necesidad.—La satisfacción de la referida necesidad de carácter general requiere de realizar la actividad técnica consistente en ordenar y agilizar el tráfico vehicular, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública ...

“El servicio público regional o provincial de transporte ... A. Conceptos, división y clasificación del transporte.—Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto ... En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre –ferroviario y carretero–, subterráneo y extraterrestre. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.—B. Definición.—Entendemos por servicio público de transporte, la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la Administración Pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y con-

tinuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público ... D. El de transporte, en la clasificación del servicio público.—a) *Uti singuli*.— Se considera al servicio público de transporte, como de *uti singuli* porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales y reglamentarios en cada caso.—b) De gestión pública y privada.—El servicio público de transporte puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión o permiso. ... c) Voluntario para el usuario ... d) Obligatorio para el prestador del servicio ... e) Indispensable ... f) Cotidiano ... g) Oneroso ... i) De régimen de oligopolio.—La prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta.—j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales ...'

"De lo que se tiene que el tránsito es el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública, y el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la Administración Pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, ya sea como peatón, conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes; asimismo, que se considera al servicio público de tránsito, como *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que lo regulan, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial.

"En la resolución en comento, se concluyó que se trata de servicios distintos y que, por tanto la materia de tránsito no incorpora la de transporte, estableciéndose la tesis jurisprudencial P/J. 80/98, consultable en la página ochocientos veintidós del Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE.—En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia

de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos y transportar, llevar personas o cosas de un punto a otro y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a todos los usuarios o al universo de usuarios de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado.'

"De lo que se desprende que los servicios públicos de tránsito y transporte, dadas sus características y sus conceptos, son servicios distintos; consecuentemente, la facultad que expresamente tiene el Municipio en materia de tránsito no incorpora la de transporte.

"Asimismo, debe tomarse en cuenta el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P/J. 137/2001, de Pleno, visible en la página mil cuarenta y cuatro del Tomo XV, enero de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor siguiente:

"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ.—Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo

el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito.'."

En la controversia citada se llegó a la conclusión de que los conceptos "tránsito" y "transporte" son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo. Dicha distinción, se dijo, es evidente a partir de las características de cada uno de ellos. Así, mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante, el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano".

Las mismas consideraciones fueron abordadas por este Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 87/2009, en sesión de veintisiete de octubre de dos mil once.

Particularmente destaca, que la prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta.

Por su parte, la fracción V del artículo 115 de la Constitución General, sí establece una regla por medio de la cual los Municipios, según lo dispongan



las leyes federales o locales, tendrán una facultad para, entre otros supuestos, intervenir exclusivamente en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial.

A fin de establecer con una mayor precisión cuál es el alcance de ese supuesto, conviene acudir al significado gramatical de las palabras, intervenir, formulación y aplicación, según el *Diccionario «de la Lengua Española»* de la Real Academia Española:

- **Intervenir.** En su cuarta, séptima y décima acepción expresa: Dicho de una autoridad: Dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones. Dicho del Gobierno de un país de régimen federal: Ejercer funciones propias de los Estados o provincias. Y, tomar parte en un asunto.

- **Formular.** En dos de sus acepciones dice: Reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etcétera. Y, expresar, manifestar.

- **Aplicación.** En los dos primeros de sus significados señala: acción y efecto de aplicar o aplicarse. Y, afición y asiduidad con que se hace algo, especialmente el estudio.

- **Aplicar.** En general es emplear, administrar o poner en práctica un conocimiento, medida o principio, a fin de obtener un determinado efecto. Rendimiento en alguien o algo. Destinar, adjudicar, asignar. Y, en derecho es adjudicar bienes o efectos.

De ello se puede entender que cuando la fracción V en estudio dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendientes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio, y obtener con ello un determinado efecto y siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

En ese sentido, de la interpretación que se puede inferir del Texto Constitucional, podemos concluir que los programas de transporte público de pasajeros tendrán como finalidad establecer las políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como, garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la

oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano. También, la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.

En otro aspecto, de la revisión al proceso de reforma constitucional respectiva, se advierte que en el dictamen de fecha quince de junio de mil novecientos noventa y nueve de la Cámara de Diputados, que conjunta diversas iniciativas que fueron presentadas para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y nueve, se señaló lo siguiente:

"G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:

"...

211. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.

"...

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

Según se puede advertir del texto inserto, en principio, una de las múltiples iniciativas, sí contemplaba que el transporte se incluyera como servicio reservado a los Municipios, pero, posteriormente, en el dictamen no prosperó, pues la razón que tuvo la reforma constitucional radicó esencialmente en reestructurar la fracción V en comento y, en lo conducente, facultar constitucionalmente a los Municipios para intervenir en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

En ese sentido, la participación que corresponde a los Municipios en la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros queda supe-  
ditada a lo que determine el Gobierno de cada Estado.<sup>85</sup>

Lo anterior se puede desprender de la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h), y V, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la referida fracción III señala, de forma expresa, los servicios que el Municipio por su propia naturaleza son de su exclusiva atribución.

Por su parte, la fracción II del artículo 115 en comento, esencialmente, regula los aspectos de la autonomía municipal en los distintos órdenes, puesto que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo y, a su vez, los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes expedidas por 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.

Respecto de la fracción III inciso h) del numeral 115 constitucional, ya ha quedado precisado que la conclusión del Tribunal Pleno radica en que constitucionalmente los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio público, entre otros, el de tránsito, mas no el de transporte, en razón que respecto de este último la Constitución General no le otorga dicha facultad.

De tal modo que bajo la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h), y V, inciso h), del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que específicamente los Municipios tuvieran la atribución de prestar materialmente el servicio de transporte público.

---

<sup>85</sup> Sobre este aspecto, es ilustrativo el artículo 19, fracción XIX, de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco

"Artículo 19. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado, que ejercerá de manera directa o a través de las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal, según se establezca en esta ley y en sus reglamentos, las siguientes:

"...

"XIX. Proponer los términos de coordinación con los Municipios, a fin de establecer los modos de participación y consulta a efecto de autorizar, en su caso, las concesiones y permisos en materia del servicio público de transporte; ..."

Desde una perspectiva jurídico-constitucional la actuación de las autoridades del Estado se encuentra acotada por competencias y facultades específicas que son asignadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los Municipios, a fin de que esas directrices sirvan como referente para la actuación de los diversos órdenes de Gobierno, dada la complejidad del sistema municipal.

En ese sentido, el Municipio carece de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público, desde luego, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales previstos para tal efecto.

La Constitución Federal habilita al Municipio para tener la intervención efectiva en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente previstos, pero siempre conforme a las leyes federales y locales correspondientes.

Ahora bien, del contenido del precepto reclamado se advierte que en él no se regulan cuestiones concernientes al tránsito, sino al transporte y, en específico, a cuestiones de movilidad; conceptos que se definen en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en los términos siguientes:

"Del objeto de la ley

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de mayo de 2016)

"Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto:

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"I. Determinar los sujetos activos de la movilidad que son las personas con discapacidad, los peatones, los ciclistas, usuarios de la movilidad no motorizada, los motociclistas, los automovilistas, usuarios, conductores y prestadores del servicio público de transporte en todas sus modalidades, así como las empresas de redes de transporte;

"II. Regular la movilidad y el transporte en el Estado de Jalisco, así como los derechos y obligaciones de los sujetos de la movilidad, para establecer el orden y las medidas de seguridad, control de la circulación vehicular motorizada y no motorizada de personas, bienes y servicios, en las vías públicas abiertas a la circulación que no sean de competencia federal;

"III. Establecer las bases para programar, organizar, administrar y controlar la infraestructura con origen y destino para las personas con discapacidad, peatones, movilidad no motorizada y transporte público, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial;

"IV. Determinar las bases para planear, establecer, regular, administrar, controlar y supervisar el servicio público de transporte;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"V. Establecer la coordinación del Estado y los Municipios para integrar y administrar el sistema de vialidad y tránsito, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"VI. Establecer los esquemas de coordinación institucional, así como la delimitación de las atribuciones para el cumplimiento de los objetivos y fines de los programas de fomento a la cultura y educación vial; y

"VII. Implementar preferentemente avances tecnológicos tendientes al mejoramiento del servicio público de transporte en todas sus modalidades, en lo que atañe al cobro de tarifas mediante el sistema de prepago; a la contratación y pago del servicio a través de medios electrónicos; a la realización de los trámites ante la Secretaría y el Registro Estatal de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco; así como al control vehicular mediante un dispositivo que permita su identificación por radiofrecuencia que en lo futuro sustituya a la placa metálica que actualmente se utiliza para esos efectos.

"Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos son de orden público e interés social, debiéndose aplicar supletoriamente en lo conducente y no previsto, las disposiciones de la ley que regule el procedimiento administrativo del Estado de Jalisco y las instancias que deriven del mismo."

"Artículo 2o. Para los efectos de la fracción I del artículo anterior:

"I. Son principios rectores de la movilidad:

"a) La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición;

"b) El respeto al medio ambiente a partir de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera;

"c) El desarrollo económico, a partir del ordenamiento de las vías públicas de comunicación a fin de minimizar los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías;

"d) La perspectiva de género, a partir de políticas públicas, que garanticen la seguridad e integridad física, sexual y la vida, de quienes utilicen el servicio del transporte público, y

"e) La participación ciudadana, que permita involucrar a los habitantes en el diseño y distribución de las vías públicas de tal manera que puedan convivir armónicamente los distintos usuarios de la movilidad sustentable;

"II. Son vías públicas: las calles, calzadas, avenidas, viaductos, carreteras, caminos y autopistas, así como las vialidades primarias y corredores de movilidad con prioridad al transporte público y, en general:

"a) Los predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal, vehicular y al transporte colectivo, y

"b) Los caminos públicos de jurisdicción estatal, destinados temporal o permanentemente al tránsito de personas, semovientes y vehículos, incluyendo el área del derecho de vía de los mismos; así como las vialidades de uso común de los condominios, cuando su ubicación geográfica permitan el libre tránsito peatonal, vehicular o de transporte colectivo y sea necesario para la unión entre dos o más puntos de intersección con zonas urbanas;

"III. No tienen el carácter de vías públicas los predios pertenecientes al dominio privado de la Federación, del Estado, de los Municipios o de los particulares, para fines restringidos o aprovechamientos privados, así como los bienes de uso común de los condominios;

"IV. Se denominan vías públicas de comunicación local: las vías públicas, incluyendo sus construcciones de ingeniería como puentes, alcantarillas, pasos a desnivel y demás elementos de protección, a excepción de aquellas que comuniquen al Estado con otra u otras entidades federativas, o las construidas en su totalidad o en su mayor parte por la Federación, siempre que éstas no se hubieren cedido al Estado, y

"V. Se entiende por derecho de vía, a la zona afecta a una vía pública en ambos lados de ésta, con las medidas que determine el reglamento correspondiente."

"Artículo 3o. Las disposiciones de la presente ley regularán:

"I. Las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio, de manera que no afecten el orden de las vías públicas de circulación local y la circulación vial respetando el medio ambiente;

"II. Que los servicios de transporte público se presten bajo los principios de: puntualidad, higiene, orden, seguridad, generalidad, accesibilidad, uniformidad, continuidad, adaptabilidad, permanencia, oportunidad, eficacia, eficiencia, y sustentabilidad medio ambiental y económica;

"III. Que las acciones relativas a la construcción, administración y aprovechamiento de las obras de infraestructura se orienten a facilitar la movilidad y medios de transporte sustentables;

"IV. Las características de los vehículos y sus condiciones operativas, necesarias para permitir su circulación, con base en las normas aplicables;

"V. Los requisitos, condiciones, términos y procedimientos para el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones y permisos destinados a la prestación del servicio público de transporte en sus distintas modalidades, y en la operación de servicios conexos en el área del derecho de vía;

"VI. El Programa Integral de Movilidad y Transporte, el cual deberá contener como mínimo el conjunto de políticas, lineamientos, especificaciones técnicas, estrategias y disposiciones relativas a la movilidad, y

"VII. Los requisitos y condiciones para establecer y operar servicios conexos."

De lo anterior se sigue que, a través del numeral impugnado, no se restringe ni vulnera la esfera de atribuciones municipales, en tanto que su objeto se relaciona con las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Cabe destacar que en lo concerniente a las competencias, se establece la concurrencia entre el Estado y los Municipios, en los términos siguientes:

De los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio:

"Artículo 13. En la aplicación de esta ley y sus normas reglamentarias, concurrirán el Ejecutivo del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en los ámbitos de sus respectivas competencias y conforme a las atribuciones que establece el presente ordenamiento."

Consecuentemente, las atribuciones de los Municipios se encuentran salvaguardadas en ese ámbito de concurrencia. Sobre la materia específica de equipamiento vial, el artículo 15 de la propia ley prevé:

"Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

"a) Intervenir, conjuntamente con el Ejecutivo, en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial;

"b) Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a las normas aplicables de carácter técnico y de ordenamiento territorial; ..."

Lo anterior se aúna al hecho de que, en términos de los diversos artículos 211<sup>86</sup> y 213<sup>87</sup> del Código Urbano, se salvaguardan las atribuciones municipales en materia de infraestructura y equipamiento básico al disponer que el Ayuntamiento que expida el plan o programa donde se autorice la determinación de reservas, le corresponderá promover, regular, controlar y exigir el desarrollo de las obras de infraestructura básica, sin las cuales no se autorizará modalidad alguna de acción urbanística, así como que las obras de infraestructura básica las promoverá el Ayuntamiento de manera directa, o podrá transferirlas a quienes realicen la acción urbanística.

**Impugnación de los artículos 255, primer párrafo, 286, primer párrafo, y 287, primer párrafo, fracción III.** La parte promovente argumenta que los procedimientos, funciones, servicios públicos o plazos establecidos en los numerales en cita, son atribuciones específicas por mandato constitucional de los Ayuntamientos Municipales; que esas atribuciones son la aprobación, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

<sup>86</sup> "Artículo 211. Al Ayuntamiento que expida el plan o programa donde se autorice la determinación de reservas, le corresponderá promover, regular, controlar y exigir el desarrollo de las obras de infraestructura básica, sin las cuales no se autorizará modalidad alguna de acción urbanística."

<sup>87</sup> "Artículo 213. Las obras de infraestructura básica las promoverá el Ayuntamiento de manera directa, o podrá transferirlas a quienes realicen la acción urbanística, conforme a los sistemas que se definen en el capítulo VIII, título noveno del presente ordenamiento."



Señala el Municipio actor que ante ello, tales preceptos resultan violatorios de los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan los artículos 77, fracción II, inciso b), de la Constitución Estatal y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que éstos preceptos urbanísticos establecen procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios urbanos en el Municipio de Guadaluajara, así como plazos legales de tres días o veinticuatro horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente.

El tenor de los preceptos impugnados, es el siguiente:

"Artículo 255. Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo no mayor a tres días hábiles se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados."

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 286. Los proyectos ejecutivos de edificación deberán ser revisados por la dependencia municipal, para verificar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Construcción, como también de otras disposiciones y reglamentos relativos a instalaciones especiales, seguridad y en su caso, diseño urbano e impacto ambiental. ..."

"Artículo 287. La dependencia municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del proyecto ejecutivo:

"...

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"III. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto ejecutivo en un plazo de 24 horas, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia."

Los planteamientos que se formulan en torno a estos preceptos deben ser analizados en relación con los diversos de la Ley General de Asentamientos Humanos y la diversa Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se transcriben a continuación:

<b>Ley General de Asentamientos Humanos –abrogada–.</b>	<b>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano –vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis–.</b>
<p><b>"Artículo 11.</b> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los Planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo.</p> <p>"La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p>	<p><b>"Artículo 22.</b> La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.</p> <p>"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."</p>
<p><b>"Artículo 12.</b> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:</p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de</p>

<p>"I. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano;</p> <p>"II. Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;</p> <p>"III. Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas;</p> <p>"IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;</p> <p>"V. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, y</p> <p>"VI. Los Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.</p> <p>"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.</p>	<p>Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:</p> <p>"I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;</p> <p>"II. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;</p> <p>"III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;</p> <p>"IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"V. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.</p> <p>"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.</p>
--	--

<p>"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.</p>	<p>"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.</p> <p>"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."</p>
<p><b>"Artículo 15.</b> Los Planes o Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen.</p>	<p><b>"Artículo 28.</b> Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia.</p> <p>"Las autoridades públicas encargadas de la ejecución de los planes y programas referidos en este artículo tienen la obligación de facilitar su consulta pública de forma física en sus oficinas y de forma electrónica, a</p>

	través de sus sitios web, en términos de la legislación en materia de transparencia."
" <b>Artículo 16.</b> La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.  "En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento: ..."	" <b>Artículo 30.</b> La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.  "En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento: ..."
" <b>Artículo 17.</b> Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la propiedad, en los plazos previstos por la legislación local.	" <b>Artículo 10.</b> Corresponde a las entidades federativas: "... "VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ..."
" <b>Artículo 18.</b> Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano."	" <b>Artículo 43.</b> Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia de esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano."

Como se advierte, en ambas leyes generales de la materia se establece que el desarrollo urbano en el territorio nacional, queda sujeto a la planeación y regulación del ordenamiento territorial el cual estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de

acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal planeación debe llevarse a cabo a través de los Planes Nacional, Estatal, Municipal y de Desarrollo Urbano, los que quedan sujetos a los lineamientos que previstos por las disposiciones de esa normatividad y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano, y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

Asimismo, se advierte que es a la legislación estatal de desarrollo urbano la que deberá determinar las formalidades para que esos Planes o Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano sean ejecutados, controlados, evaluados y modificados.

Consecuentemente, la previsión contenida en el artículo 255, párrafo primero, cuya invalidez se solicita, se ajusta a ese marco de concurrencia en tanto que prevé las formalidades a las que deben ceñirse las autorizaciones para ejecución de obras de urbanización, a saber, que es necesario que el solicitante de una obra de ese tipo acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo no mayor a tres días hábiles se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones; hipótesis que de no satisfacerse dará lugar a que se regrese el expediente a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados.

Lo anterior, sin menoscabo de las atribuciones que en ese ámbito corresponde a cada nivel de Gobierno que participa en los términos que al efecto expresa la Ley General de Asentamientos Humanos y la diversa Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

La misma argumentación sustenta la constitucionalidad de los artículos 286, primer párrafo, y 287, párrafo primero, fracción III, del Código Urbano materia de impugnación, ya que los preceptos en comento se refieren a las formalidades a observar tratándose de las solicitudes de revisión del proyecto ejecutivo (edificación, restauración o infraestructura), la obligación de presentarlo ante la autoridad municipal para su aprobación y verificación, así como también en lo relativo a si se recomienda su autorización, deberá expedirse la licencia de construcción en un plazo de veinticuatro horas, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal, así como que el personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia.

Tales previsiones no inciden en las atribuciones del Municipio actor, en virtud de que éste conserva la relativa a la autorización de los proyectos y de la licencia de construcción, al tenor de los diversos preceptos del Código Urbano que sobre el particular disponen:

"De las obras de edificación

"Artículo 277. Para tramitar cualquier permiso de construcción se requiere presentar el proyecto ejecutivo de la obra, para la autorización por parte de la dependencia municipal.

"La licencia o permiso de construcción podrá prorrogarse por un tiempo igual al autorizado inicialmente, a solicitud del interesado, expresando los motivos por los cuales no fue concluido y haciendo el pago de derechos correspondientes.

"Para suspender los trabajos de una obra durante la vigencia de la licencia, se debe dar aviso de suspensión a la dependencia municipal competente, quien decidirá el plazo máximo de suspensión, en atención a las manifestaciones que justifiquen la suspensión, sin que puedan exceder del mismo plazo otorgado en la autorización.

"Para obtener la autorización de reinicio de obra, por la dependencia municipal competente, se deberá presentar la licencia con aviso de suspensión autorizado."

"Artículo 279. Toda obra de construcción, modificación, reconstrucción o demolición, requerirá autorización del Ayuntamiento. La licencia o permiso de construcción, se otorgará por la dependencia municipal, de conformidad con lo dispuesto en el presente título, con las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo y su reglamento de construcción."

Al tenor de las disposiciones recién transcritas se pone de manifiesto, por una parte, la salvaguarda de las atribuciones municipales en un ámbito que le es propio; y, por otra, las formalidades que en el marco de concurrencia, corresponde establecer a la legislación estatal en los términos que expresan las aludidas leyes generales. Y ante ello, es infundada la impugnación de los preceptos controvertidos.

**Impugnación del artículo tercero transitorio.** Por otra parte, la parte actora alega la inconstitucionalidad del numeral de referencia, debido a que a

criterio del Municipio promovente se *genera una oscuridad* que no permite que el Ayuntamiento cumpla con su obligación de legislar, o en su caso, que no tenga la certeza de en qué momento podrán emitirse las normas de carácter reglamentario.

Los artículos primero y tercero transitorios disponen:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

"Tercero. Los Ayuntamientos deberán durante los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, emitir las disposiciones reglamentarias que les correspondan."

Como se advierte de las disposiciones transitorias, entre ellas no existe incertidumbre respecto del momento en que entraron en vigor las reformas al Código Urbano para el Estado de Jalisco, pues expresamente se prevé que ello tuvo lugar a partir del día siguiente de su publicación, y a partir de ese momento deben computarse los noventa días para que los Municipios cumplan con su obligación reglamentaria. De ello se sigue que ambos momentos se encuentran diferencias y, por ende, el argumento planteado es infundado.

**Impugnación del artículo cuarto transitorio.** Aduce el Municipio actor que el referido artículo es inconstitucional por cuanto pretende obligar a los Ayuntamientos a instalar ciclopuertos, acción urbanística que corresponde a la municipalidad.

Dicho motivo de disenso es infundado, en tanto que, contrariamente a lo que se pretende, dicho numeral no invade la esfera de atribuciones municipales.

La disposición transitoria dispone lo siguiente:

"Cuarto. La instalación de los ciclopuertos en espacios públicos, se realizará con cargo a los Ayuntamientos, dentro de sus posibilidades presupuestales."

Como el propio numeral lo establece, el desarrollo de ciclopistas queda sujeto a las posibilidades presupuestales del Municipio, de tal manera que corresponderá a éste, dentro del ámbito de sus posibilidades, implementar esas ciclopistas con el propósito de mejorar la vialidad en su territorio.



Cabe destacar que la previsión de ciclistas deriva del Programa Estatal de Desarrollo Urbano<sup>88</sup> y su reglamentación corresponde a los Municipios, en términos del artículo 223 del propio Código Urbano, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 223. Las garantías mínimas de acceso y bienestar con las que deben adecuarse las edificaciones y espacios abiertos tanto públicos como privados son las siguientes, las cuales estarán contenidas en los reglamentos municipales:

" ...

(Reformada, P.O. 24 de septiembre de 2013)

"VIII. Vía pública;

" ...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XII. Ciclopuertos; y

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XIII. Vialidades preferentes o exclusivas para el transporte colectivo de superficie y el transporte escolar."

Consecuentemente, la disposición transitoria atiende a aspectos de planeación sobre problemas de movilidad, respecto de los cuales el Municipio conserva la facultad de pormenorización en los términos que permitan sus presupuestos, además que la propia Ley de Movilidad y Transporte en el Estado, salvaguarda ese ámbito de atribuciones municipales, al disponer que corresponderá a las autoridades municipales determinar las excepciones para la utilización de las vías públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 11. Las aceras de las vías públicas, sólo deberán ser utilizadas para el tránsito de las personas con discapacidad y por los peatones, con las excepciones que determinen las autoridades municipales dentro de la jurisdicción que les corresponda, para dar espacios a la infraestructura para

---

<sup>88</sup> "Artículo 90. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, en términos generales deberá contener:

" ...

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XI. La implementación de infraestructura para espacios destinados a ciclovías, ciclopuertos, y sistemas de movilidad para personas con discapacidad."

circulación de bicicletas y la instalación de ciclopuertos. Dichas autoridades promoverán la planificación y construcción de una red de ciclovías o sendas especiales para la circulación de bicicletas y similares cuyos conductores estarán obligados a utilizarlas."

Atendiendo a lo anterior, el concepto de invalidez analizado resulta infundado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de los artículos 7o., fracción II, 10, fracción XI, 47, párrafo segundo, 81, 83, 236, 247, párrafo primero, 250, párrafo último, 253, párrafo primero, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 298, fracción II, 306, párrafo primero, 307, fracción II, y 352, párrafo último, del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial Local el cinco de noviembre de dos mil quince, en términos del considerando séptimo de esta sentencia.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracciones XXIII, XXIX, LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, 45 Bis, 121, párrafo último, 186, párrafo último, 188, párrafo primero, 195, párrafo primero, 212 Bis, 255, párrafo primero, 286, párrafo primero, 287, párrafo primero, fracción III, 298, fracción VII, 352, párrafos primero y segundo, y transitorios tercero y cuarto del referido Decreto Número 25655/LX/15, en términos del considerando noveno del presente fallo.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones en el considerando cuarto, respecto de los considerandos primero, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda, a la oportunidad en la presentación de las contestaciones y a la legitimación activa.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo el artículo 298, fracción VII, Medina Mora I. salvo los artículos 247, párrafo primero, 253, párrafo primero, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 286, párrafo primero, 298, fracción VII, y 306, párrafo primero, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de la litis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 sexto, relativo a la legitimación pasiva, en su parte primera, consistente en determinar que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco tienen legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la legitimación pasiva, en su parte segunda, consistente en determinar que el secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco carece de legitimación pasiva. El Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en determinar infundada la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, por lo que ve al artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Re-

bolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al marco jurídico aplicable. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 7o., fracción II, 81, 253, párrafo primero, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 306, párrafo primero, 307, fracción II, y 352, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por diversas razones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por diversas razones, Piña Hernández por diversas razones, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales por diversas razones, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 10, fracción XI, 83, 236 y 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por consideraciones diferentes, Piña Hernández por diversas razones y con precisiones en cuanto al párrafo impugnado, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales por consideraciones diferentes, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 47, párrafo segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 247, párrafo primero, y 250, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con razones adicionales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352, párrafos primero y segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Cossío Díaz anunció voto aclaratorio general. Los Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con algunas consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con algunas consideraciones diferentes, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 10, fracciones XXIII, XXIX, LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 noveno, relativo al estudio, en sus partes tercera, cuarta y novena consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 45 Bis, 188, párrafo primero, y 195, párrafo primero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, así como transitorio tercero del Decreto Número 25655/LX/15.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina

Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con razones adicionales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte quinta, consistente en reconocer la validez del artículo 121, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Cossío Díaz anunció voto aclaratorio general. Los Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con consideraciones adicionales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte sexta, consistente en reconocer la validez del artículo 186, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Medina Mora I. votó en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con consideraciones distintas, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte séptima, consistente en reconocer la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte octava, consistente en reconocer la validez de los artículos 255, párrafo primero, 286, párrafo primero, y 287, párrafo primero, fracción III, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente

Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 298, fracción VII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. La Ministra Piña Hernández votó en contra al considerar que la referida fracción VII no se impugnó en esta controversia constitucional.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con consideraciones distintas, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte décima, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio cuarto del Decreto Número 25655/LX/15.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro presidente Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 84/2015.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, respecto de las cuales se hicieron valer planteamientos de invalidez, por violación a los artículos 14, 16, 27, 40, 41, 73, 115 y 124 de la Constitución Federal.

Si bien comparto en su mayoría lo resuelto por este Alto Tribunal, respetuosamente formularé algunas consideraciones adicionales y de disenso respecto de lo fallado en el presente asunto.

**I. Análisis de constitucionalidad del artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al ser omiso en determinar, si se trata de bases generales o normas supletorias, por ausencia de reglamento municipal.**

En el considerando noveno de la sentencia se reconoció, por unanimidad de once votos, la validez de artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Es-

tado de Jalisco, al considerar que no viola el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución General, ya que dichas disposiciones se relacionan con la congruencia, coordinación y ajustes que deben existir entre todos los actores en el ámbito del desarrollo urbano en los distintos órdenes de Gobierno Estatal o Local, con base en las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001,<sup>1</sup> las Legislaturas Estatales están facultadas para emitir leyes tendientes a proporcionar una normativa homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin intervenir en cuestiones propias y específicas de cada Municipio.
- De una interpretación de los artículos 1, 2 y 3 del Código Urbano, se advierte que su objeto es establecer las bases generales para el ejercicio uniforme de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco, previsión que permea a todo el ordenamiento normativo.
- Es cierto que el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano, no establece si es una base general cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal; sin embargo, sí dispone que corresponde a los Municipios la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables y, en el artículo 47, se reserva a los Municipios la determinación de su integración, organización, funcionamiento y delimitación de atribuciones, con la única señalización de que sesionen por lo menos en forma bimestral.

Aun cuando coincido con el reconocimiento de validez del artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, lo hago por razones distintas a las expresadas en la sentencia, que a continuación expongo:

El objeto del Código Urbano impugnado (previsto en los artículos 1, 2 y 3) es, en general, ordenar y coordinar la materia de desarrollo urbano entre el Estado y los Ayuntamientos, así como la distribución de competencias en la materia, entre los diferentes niveles de Gobierno en la entidad, sin que se deje de advertir que, a través del cumplimiento de su objeto, se establezcan algunas bases generales, para la Administración Municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Bajo esa premisa considero que, en el caso, la Legislatura Estatal no se encontraba obligada a distinguir si el contenido del artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, constituía bases generales o normas supletorias, pues, reitero, el objeto del Código Urbano, no es el de sentar las bases generales o supletorias para la Administración Municipal, sino distribuir competencias y ordenar la materia de desarrollo urbano, al ser una materia concurrente.

Lo anterior, pues en tales disposiciones se establece la atribución para integrar la Comisión Municipal de Directores Responsables, conformada tanto por funcionarios municipales, como por representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles

---

<sup>1</sup> Resuelta el 7 de julio de 2005, de la integración que resolvió la controversia a que este voto se refiere sólo participaron los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos, quienes votaron a favor todas las consideraciones.



(fracción LIV); la aplicación de recursos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio o proporcionar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en áreas de uso común y contemplar en el último año de ejercicio constitucional del Ayuntamiento, de acuerdo con la posibilidad presupuestal, la partida para el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (fracciones LV, LVII y LVIII).

Al respecto, si bien la sentencia se apoya sustancialmente en lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001, me parece que ese precedente no resultaba aplicable al caso.

En aquel asunto se invalidó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, al considerar que debieron clasificarse las normas que constituían bases generales para la Administración Municipal y las normas supletorias por ausencia de reglamentos; sin embargo, el ordenamiento jurídico que se analizó en el precedente tenía por objeto homogeneizar los Gobiernos Municipales en la entidad; de ahí que la naturaleza de las normas ahí previstas era orgánica, por lo que resultaba indispensable distinguir entre bases generales y normas supletorias o de detalle.<sup>2</sup>

Sin embargo, en este caso, no resulta exigible al legislador local tal clasificación solicitada, pues el objeto del Código Urbano no fue sentar las bases generales de la Administración Municipal; sino distribuir competencias y ordenar la materia de desarrollo urbano entre el Estado y los Municipios y, en esa virtud, es que se deberá analizar, caso a caso, si las normas contravienen la Constitución Federal, pero no a partir de la clasificación alegada.

Por las anteriores consideraciones, si bien comparto la validez de las normas impugnadas, lo hago por razones distintas a las que se exponen en la resolución de este Tribunal Pleno.

## **II. Análisis de constitucionalidad de los artículos 5, fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352, párrafos primero y segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

En la ejecutoria, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez de los artículos 5, fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352, párrafos primero y segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, en razón de que no se invade la esfera de atribuciones del Municipio, pues se prevé que corresponde a éstos conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos y obras, reservándose su reglamentación a tal nivel de Gobierno; además, las funciones de los directores responsables no atañen a alguna materia propia de los Municipios, ya que éstas son de índole técnica y co-

---

<sup>2</sup> Este Tribunal Pleno, en diversos precedentes (controversias constitucionales 14/2001 y 18/2008), ha establecido que las bases generales constituyen la ley marco que establece los lineamientos esenciales respecto de los cuales no puede apartarse el Municipio; y las leyes supletorias son aquellas disposiciones "*de detalle*" sobre estas mismas materias municipales, aplicables sólo en los casos en que los Municipios no cuenten con reglamentación, cuya característica es la temporalidad de su aplicación, pues en cuanto se emita la normativa municipal correspondiente dejará de ser aplicable esta normativa auxiliar, en ese sentido, es claro que esta norma no es detalle y así debe ser analizada.

adyuvante con la autoridad municipal y siempre actuarán a instancia de parte interesada.

De igual forma, se determina que la comisión no es una autoridad intermedia porque sus atribuciones son de coordinación, concertación y apoyo en aspectos técnicos, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno Estatal y el Municipio, y no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios.

En general coincide, aunque con algunas observaciones, respecto del reconocimiento de validez de los artículos 5, fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352, párrafos primero y segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, porque concuerda en que no se invaden las facultades del Municipio, por una parte, porque se establecen lineamientos generales en relación con la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables; sin embargo, su regulación específica queda en el ámbito municipal.

Además, estas comisiones no son autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado, por lo que no se vulnera el artículo 115, fracción I, de la Constitución General, pues se integran por funcionarios municipales y los representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles.

### **III. Análisis de constitucionalidad del artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

Por mayoría de diez votos, el Pleno de este Alto Tribunal reconoció la validez del artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al considerar que el hecho de observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, respecto de obras dedicadas al rubro de la educación, no vulnera la autonomía municipal para reglamentar esta materia, porque:

- Se acota a obras destinadas a la educación en la que rige la concurrencia de los distintos niveles de Gobierno; y,
- De la exposición de motivos del Reglamento Estatal de Zonificación y de su artículo 10., se desprende que la aplicación de ese ordenamiento únicamente operaría en ausencia del reglamento que al efecto expida el Municipio, salvaguardándose las facultades de los Municipios derivadas del artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución, 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos, y 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Si bien comparto sustancialmente la resolución en este apartado; adicionalmente considero que la disposición contenida en el último párrafo del artículo 186<sup>3</sup> del Código

<sup>3</sup> "Artículo 186. Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:

"...

"II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los Gobiernos Municipal, Estatal o Federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

Urbano para el Estado de Jalisco, debe entenderse en el ámbito de concurrencia en materia educativa, porque en este precepto se establecen las edificaciones mínimas con las cuales deberán contar los distintos tipos de áreas de cesiones para destinos, de las que nos interesan específicamente las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los Gobiernos Municipal, Estatal o Federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos, en relación con las cuales se dispone que deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, sin soslayar el cumplimiento de la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

De modo que las previsiones contenidas en el Reglamento Estatal de Zonificación para las obras dedicadas a la educación constituyen lineamientos generales mínimos, cuya obligatoriedad se justifica porque las características y ubicación de las construcciones de inmuebles destinados al servicio de enseñanza, así como las instalaciones con las cuales deben contar inciden, en sí mismas, en las condiciones de la prestación del servicio de educación, tan es así que el artículo 3o. de la Norma Fundamental, además de reconocer a la educación como un derecho humano constitucionalmente protegido, en su tercer párrafo dispuso que: *"El Estado garantizará la calidad en ... la infraestructura educativa..."*

Incluso, porque la infraestructura física educativa,<sup>4</sup> en términos del artículo 10, fracción X, de la Ley General de Educación, es parte del Sistema Educativo Nacional, la cual, de conformidad con el artículo 7 de la Ley General de Infraestructura Física Nacional, deberá *"...cumplir con requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, pertinencia y oferta suficiente de agua potable para consumo humano, de acuerdo con la política educativa determinada por el Estado –Federación, entidades federativas y Municipios–, con base en lo establecido en el artículo 3o. constitucional; la Ley General de Educación; las leyes de educación de las entidades federativas; el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Sectorial; los programas educativos de las entidades federativas, así como los programas de desarrollo regional."*

Por ende, si en el artículo 115 de la Constitución General ni en la Ley General de Infraestructura Física Nacional se establece que corresponda a los Municipios regular la infraestructura educativa, el Congreso Estatal no invadió las facultades de los Mu-

---

"En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal.

"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."

<sup>4</sup> Ley General de la Infraestructura Física Educativa

"Artículo 4. Por infraestructura física educativa se entiende los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, en el marco del sistema educativo nacional, en términos de la Ley General de Educación, así como a los servicios e instalaciones necesarios para su correcta operación."

nicipios, máxime que en la parte final de la propia disposición impugnada se estableció que además de los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, las obras destinadas a la educación deberán respetar la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

Por otra parte, considero que el artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado, de Jalisco, es claro en cuanto a que las obras destinadas a la educación deben cumplir con el Reglamento Estatal de Zonificación y constituye una norma especial, el cual debe prevalecer sobre la norma genérica que refiere que ese reglamento es supletorio para los Municipios que no tengan regulación específica, por ello, estimo inadecuadas para las obras destinadas a la educación, las consideraciones de la sentencia en las que, a partir de la exposición de motivos del Reglamento Estatal de Zonificación y su artículo 1, se concluye que tal reglamento "... únicamente operaría en ausencia del reglamento que al efecto expida el Municipio".<sup>5</sup>

Lo anterior, porque aun cuando efectivamente el artículo 1 del Reglamento Estatal de Zonificación señala que "... es de observancia general y podrá ser adoptado por los Municipios que así lo decidan, de conformidad con los dos últimos párrafos<sup>6</sup> del artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco"<sup>7</sup>; ley que fue abrogada y sustituida, precisamente, por el Código Urbano para el Estado de Jalisco, en cuyo artículo 148, último párrafo,<sup>8</sup> el cual está comprendido en el título sexto "De la zonificación", se prevé la supletoriedad del *Reglamento Estatal de Zonificación* a falta de reglamentación municipal; sin embargo, esta supletoriedad no aplica para las obras destinadas a la educación, pues por disposición expresa del artículo 186, último párrafo, del Código Urbano estatal, se vincula a su cumplimiento.

Por lo cual, a pesar de que el Municipio conserve su facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación, en el ámbito de su jurisdicción, no podría desvincularse de la base que establezca el Reglamento Estatal de Zonificación, sin que ello implique que se vulnere la esfera de competencia municipal.

<sup>5</sup> Tercer párrafo de la foja 168 de la sentencia.

<sup>6</sup> "Artículo 132.

"...

"A falta de reglamentación municipal se aplicará el Reglamento Estatal de Zonificación que expida el gobernador del Estado, donde se establecerán las normas técnicas que se indican en las fracciones anteriores.

"Los Municipios podrán adoptar como reglamento municipal las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, estando facultados a establecer normas específicas cuando así se requieran, conforme las condiciones de su territorio y el desarrollo del asentamiento humano, observando las disposiciones de esta ley y los convenios de coordinación celebrados conforme los Programas Nacional, Estatal y Regional de Desarrollo Urbano."

<sup>7</sup> El cual disponía en su penúltimo párrafo: "A falta de reglamentación municipal se aplicará el Reglamento Estatal de Zonificación que expida el gobernador del Estado ..."

<sup>8</sup> "Artículo 148. ...

"A falta de reglamentación municipal se aplicarán las disposiciones en materia de desarrollo urbano, que para tal efecto expida el Congreso del Estado en los términos del artículo 115 fracción II inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los instrumentos federales y estatales de planeación aplicables."

#### IV. Análisis de constitucionalidad del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

En la sentencia, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano estatal, al considerar que no se violó la esfera de atribuciones municipales en materia de tránsito, puesto que se estimó que no regula cuestiones relativas al tránsito, sino al transporte y, en específico, a cuestiones de movilidad, atinentes a garantizar que la movilidad o el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso y los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Además, se determinó respecto a la materia específica de equipamiento vial, que corresponde a los Municipios, dentro del ámbito de concurrencia, y sus atribuciones en materia de infraestructura y equipamiento básico se encuentra salvaguardada en el artículo 15 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Estoy de acuerdo en la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco, pero por consideraciones distintas, ya que, desde mi punto de vista, se refiere tanto a la materia de transporte como a la de tránsito.

Concuerdo con la sentencia, en que al disponer que la identificación de las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie sea ineficiente o riesgoso es una atribución de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, implica una problemática de transporte, porque incide directamente en la condición en que este servicio se presta y, por tanto, al ser el transporte de competencia estatal, me parece adecuado que sea la autoridad estatal y no municipal la encargada de identificar este problema de transporte.

Sin embargo, a diferencia de lo considerado en la sentencia, estimo que el artículo 212 Bis, al referir que el propósito de la medida de identificar los puntos en los cuales el transporte sea ineficiente o riesgoso, consiste en que se realicen acciones urbanísticas de mejoramiento que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar, por lo cual contiene una disposición de tránsito, ya que implica una regla general de circulación, consistente en el paso preferente para los tipos de transporte indicados.

Sin embargo, de acuerdo con el criterio sustentado por este Pleno, al resolver la controversia constitucional 18/2008,<sup>9</sup> en la cual se retomaron las consideraciones de la controversia constitucional 6/2001, considero que al establecer una regla general de circulación, no se infringen las atribuciones del Municipio, ya que su determinación corresponde a la Legislatura Estatal.

---

<sup>9</sup> Resuelta el dieciocho de enero de dos mil once, por unanimidad de nueve votos. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con la utilización de los criterios de tránsito y de transporte de los precedentes; y la necesidad de profundizar sobre los criterios interpretativos de los temas frontera; y la utilización del concepto disciplina del uso del espacio de un Municipio.

Lo anterior, sin que se afecte la cuestión de equipamiento vial, que corresponde al Municipio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 115, fracción III, inciso g),<sup>10</sup> de la Constitución General y 15, fracción II, inciso b),<sup>11</sup> de Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Y tampoco se desconozca ni restrinja la intervención, mas no competencia absoluta de los Municipios, para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial, en términos de la fracción V, inciso h), del artículo 115 de la Constitución General y del artículo 15, fracción II, inciso a),<sup>12</sup> de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

#### **V. Análisis de constitucionalidad del artículo cuarto transitorio del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

Por otra parte, por unanimidad de once votos se reconoció la validez del artículo cuarto transitorio del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al estimar que la previsión de ciclopuestos deriva del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y su reglamentación corresponde a los Municipios, además de que el desarrollo de éstas queda sujeto a las posibilidades presupuestales del Municipio, y son éstos quienes pueden determinar las excepciones para la utilización de las vías públicas en términos del artículo 11 de la Ley de Movilidad y Transporte en el Estado.

Coincido con la validez, pero no comparto las consideraciones de la sentencia en este punto, porque considero que para dar solución a este planteamiento debe utilizarse una metodología distinta, además que en diversas ocasiones se refiere a ciclistas y no a ciclopuestos, que es la materia de la disposición impugnada.

En primer lugar, estimo se debe establecer la materia sobre la que versa la instalación de ciclopuestos, para concluir si hay invasión o no de esferas competenciales.

<sup>10</sup> "Artículo 115. ...

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

"...

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento."

<sup>11</sup> "Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

"...

"b) Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a las normas aplicables de carácter técnico y de ordenamiento territorial."

<sup>12</sup> "Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

a) Intervenir, conjuntamente con el Ejecutivo, en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial."

Para lo cual, si se atiende a que los ciclopuertos son, en términos de la fracción XVIII del artículo 5o.<sup>13</sup> del mismo Código Urbano estatal, el "*mobiliario y espacio físico destinado para el estacionamiento de vehículos no motorizados de propulsión humana*", en mi concepto, la materia que trata es tránsito, por versar justamente, sobre estacionamientos para un género de vehículos, los no motorizados de propulsión humana y, por tanto, la competencia es municipal y no estatal, de conformidad con el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De modo que, para ser válido este precepto debe interpretarse al amparo del artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General y, por tanto, no puede constituir una obligación, pues la decisión de instalar los ciclopuertos corresponde al Municipio.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria y algunos motivos adicionales en relación con ciertas consideraciones de esta ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I., en la controversia constitucional 84/2015.

Respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de la litis, se estima, contrario a lo señalado en la sentencia, que los artículos 247, párrafo primero, 253, párrafo primero, 254, párrafo primero, 284, apartado A, 286, párrafo primero, 298, fracción VII, y 306, párrafo primero, no fueron efectivamente impugnados, pues, aun cuando se les cita en los conceptos de invalidez 8.14 y 8.15 (páginas 39 a 50 de la demanda), en el caso del artículo 298, fracción VII, sólo se le transcribe y, en cuanto a los demás preceptos, sólo se hace como marco de referencia, combatiéndose únicamente los artículos que regulan procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización, de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios y plazos para autorizar o no ambos trámites (255, párrafo primero, 287, párrafo primero, fracción III, y 307, párrafo primero, fracción II).

Por lo que hace al considerando quinto, relativo a la legitimación activa, se considera que debió citarse, en lugar del artículo 53, el 52, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal, que confiere al síndico la representación legal del Municipio (y no del Ayuntamiento); como se hizo en la diversa controversia constitucional 83/2015.

En relación con el considerando sexto, relativo a la legitimación pasiva:

Acerca de la legitimación en el proceso del Poder Legislativo del Estado, se considera que, de conformidad con el artículo 32, numeral 2, de su Ley Orgánica, los vicepresi-

<sup>13</sup> "Artículo 5o. Para los efectos de este código, se entiende por:

"...

"XVIII. Ciclopuerto: Mobiliario y espacio físico destinado para el estacionamiento de vehículos no motorizados de propulsión humana."

dentes suplen al presidente y los prosecretarios a los secretarios; razón por la cual, en el presente caso, el vicepresidente no podía suplir a uno de los secretarios y, en estricto sentido, no se cumplió con la previsión establecida en la fracción V del artículo del citado ordenamiento. Sin perjuicio de lo anterior, se estima que, en todo caso, opera la presunción a que se refiere el párrafo primero del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia.

Acerca de la legitimación en el proceso del Poder Ejecutivo del Estado, se considera que los artículos 50, fracciones XIX y XXVI, de la Constitución Local y 4o., fracción II, de la Ley Orgánica de dicho Poder, no resultan aplicables, al otorgar al gobernador la representación del Estado; en su lugar, se estima que debió citarse el artículo 36 de la Constitución Estatal, que le confiere la titularidad del referido Poder.

Acerca de la legitimación en la causa del secretario general de Gobierno del Estado, se considera, contrario a lo señalado en el fallo, que éste cuenta con legitimación para comparecer al presente juicio, al haber refrendado el decreto impugnado; acorde con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Local y la tesis número P/J. 109/2001, aplicable, por analogía, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO." –que se citan en la propia resolución–.

Por lo que se refiere al considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia:

En cuanto al análisis de la causa de improcedencia relacionada con la extemporaneidad en la impugnación de ciertas normas, al no haberse configurado un nuevo acto legislativo: Aun cuando, conforme a la opinión manifestada en relación con el considerando segundo, se estima que los artículos 247, párrafo primero, 253, párrafo primero, 254, párrafo primero, 284, apartado A, 286, párrafo primero, 298, fracción VII, y 306, párrafo primero, no fueron efectivamente impugnados; en todo caso, se considera, por un lado, que debió atenderse a la tesis número P/J. 25/2016, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO." y, por otro, que tampoco se configuró un nuevo acto legislativo respecto del artículo 298, fracción II –al haberse identificado al "organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado" con el "Instituto Jalisciense de la Vivienda" (artículo 4, fracciones XXI y XXII, de la Ley Orgánica de dicho instituto)–, debiendo igualmente haberse sobreseído en relación con éste, por extemporaneidad en su impugnación.

En cuanto al análisis de oficio de la reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco de once de enero de dos mil dieciocho: Aunque se estima que, respecto del artículo 298, fracción II, debió sobreseerse por falta de oportunidad en su impugnación; en todo caso, se considera que debió diferenciársele del artículo 83 que, contrario a lo señalado en el párrafo segundo de la página 86 de la sentencia, no fue derogado, sino reformado y adicionado.

En cuanto a las causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo: Aun cuando se comparten el sentido y las consideraciones del fallo, se estima que debió declararse fundada la causa de improcedencia por falta de oportunidad que planteó res-



pecto del artículo 7, fracción II (véanse los párrafos tercero y cuarto de la página 33 de la contestación), conforme a lo señalado en el párrafo único de la página 71. Asimismo, se considera que debió desestimarse la misma causa de improcedencia que adujo respecto de la fracción LIV del artículo 10 (véase el párrafo tercero de la página 37 de la contestación), en términos de lo expuesto en los párrafos penúltimo y último de la página 76, y primero y segundo de la página 77; y declararse parcialmente fundada la misma causa de improcedencia que hizo valer respecto de los artículos 188, 195 y 298, fracción II (véase el párrafo primero de la página 40 de la contestación), de acuerdo con lo señalado en los párrafos primero y segundo de la página 79, y la opinión formulada respecto del segundo apartado de este considerando.

En otro orden de ideas, se considera que debió desestimarse la causa de improcedencia por falta de oportunidad planteada por el Poder Legislativo respecto de los artículos 188, 195 y 298, fracción II (véase el párrafo tercero de la página 31 de la contestación), conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo de la página 79, y la opinión formulada respecto del segundo apartado de este considerando; y declararse parcialmente fundada la misma causa de improcedencia hecha valer por esta autoridad respecto de los artículos 255, 287 y 307 (véase el párrafo primero de la página 32 de la contestación), de acuerdo con lo señalado en los párrafos último de la página 73, primero de la página 74, último de la página 80, y primero y segundo de la página 81 de la resolución.

Por lo que toca al considerando octavo, relativo al marco jurídico aplicable, aun cuando se comparten el sentido y las consideraciones de la sentencia, se estima que no debió hacerse referencia a la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Con posterioridad a este punto, se estima que debieron analizarse, de manera preferente a las violaciones materiales que se hicieron valer, los vicios formales que se plantearon en el concepto de invalidez 8.18 (páginas 51 a 53 de la demanda), en cuanto a la falta de intervención del Municipio en el procedimiento legislativo que derivó en la expedición del decreto impugnado y la falta de fundamentación y motivación de este último.

En torno al considerando noveno, relativo al estudio:

**a) Impugnación del artículo 10.**

Por lo que se refiere al artículo 10, fracción XXIX, se comparten el sentido y las consideraciones de la resolución, con excepción de la inclusión del artículo 80 de la Constitución Estatal, como parámetro de regularidad, y la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, como marco normativo de referencia sobre la congruencia y coordinación que rigen en la materia.

No obstante, respecto del artículo 10, fracción XXIII, se comparte el sentido, pero no las consideraciones de la resolución, pues se estima que no puede partirse de la misma argumentación para dar respuesta al concepto de invalidez que se plantea en el sentido de que es facultad de los Municipios decidir la existencia y modalidades de registro de las áreas de cesión; resultando aplicables, en todo caso, las razones que se exponen respecto de las fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, impugnadas, relacionadas con la consideración de las previsiones que se establecen como bases generales.

En relación con el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que retoman criterios derivados de precedentes emitidos por esta Corte), pues se estima que no se está ante un vicio formal, sino material.

Finalmente, en cuanto al artículo 10, fracciones LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que determinan que no se vulnera la hacienda municipal, ni el principio de libre administración hacendaria, al no obligar a los Municipios a llevar a cabo los actos que se refieren y sujetar su realización, en todo caso, a su disponibilidad presupuestal o a la celebración de un convenio), pues se estima innecesario explicar, para efectos del análisis constitucional, el funcionamiento del sistema nacional de coordinación fiscal, y se considera que, en su lugar, debió hacerse énfasis en que se trata de una atribución y no de un deber a cargo de los municipios.

**b) Impugnación de los artículos 5, fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352.**

Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones del fallo, pues se estima que no se invade la competencia municipal, al establecer, como atribución de los Municipios, conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras y, como lineamientos (bases generales) en caso de ejercer dicha atribución, que esté integrada por funcionarios municipales y representantes de colegios de arquitectos e ingenieros civiles y de profesiones afines, así como encargada del registro de los referidos directores, dado el carácter de órgano técnico auxiliar que se le confiere.

**c) Impugnación del artículo 45 Bis.**

Se comparten el sentido y las consideraciones de la sentencia, con excepción de la inclusión de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, como marco normativo de referencia sobre la planeación del desarrollo urbano.

**d) Impugnación de los artículos 188, 195, y 298, fracción VII.**

Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que, retomando los criterios emitidos por esta Corte respecto de autoridades intermedias, determinan que el Instituto Jalisciense de la Vivienda no lo es), pues se estima que no se hizo el estudio de constitucionalidad específico respecto de cada una de las normas impugnadas, a efecto de concluir que, en su carácter de coordinador de las políticas y programas de vivienda en el Estado, sólo se faculta al instituto, en el artículo 188, párrafo primero, para suscribir acuerdos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios; en el artículo 195, párrafo primero, para formular programas de vivienda de interés social y popular en el ámbito estatal; y en el artículo 298, fracción VII, para llevar un control de la vivienda en el Estado; lo que, en modo alguno, interfiere con las atribuciones que se otorgan a los municipios en materia de desarrollo urbano, tanto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, como en el artículo 11 de la Ley General vigente.

**e) Impugnación del artículo 121, párrafo último.**

Se comparte el sentido, pero no las consideraciones del fallo, ya que se estima que no debió citarse como fundamento la abrogada Ley General de Asentamientos Huma-

nos, sino atenderse al artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, a efecto de determinar que se trata de una base general para la publicación de los planes parciales de desarrollo, cuya formulación, aprobación y administración corresponde a los Municipios, al tratarse de instrumentos específicos derivados de los Planes de Desarrollo Urbano de los centros de población.

**f) Impugnación del artículo 186, párrafo último.**

No se comparten el sentido, ni las consideraciones de la sentencia, pues se estima que lo señalado en la exposición de motivos respecto del Reglamento Estatal de Zonificación se entendía, en términos del artículo 1, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 132 de la entonces vigente ley de desarrollo urbano, que expresamente disponía la aplicación supletoria de dicho reglamento, a falta de reglamento municipal; lo cual ya no se recoge en el actual Código Urbano que, en la norma impugnada, sólo obliga a observar los lineamientos previstos en dicho ordenamiento y, con ello, viola, en mi opinión, la competencia que el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal otorga a los Municipios.

**g) Impugnación del artículo 212 Bis.**

Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que definen que la norma regula un tema de transporte), pues se estima inaplicable la tesis citada en las páginas 179 y 180, y se considera que, a efecto de concluir que no se está en el supuesto de la fracción V del artículo 115 constitucional, no se requería hacer una interpretación gramatical de los verbos "intervenir", "formular" y "aplicar", ni una interpretación teleológica de la reforma de mil novecientos noventa y nueve a dicho precepto fundamental, ni una interpretación sistemática con la Ley de Movilidad y Transporte del Estado, sino argumentar que la norma no se vincula con programas de transporte público de pasajeros (respecto de los que los Municipios sí tienen injerencia).

**h) Impugnación de los artículos 255, párrafo primero, 286, párrafo primero, y 287, párrafo primero, fracción III.**

Se comparte el sentido, pero no las consideraciones del fallo, pues se estima que lo planteado en el concepto de invalidez fue la violación a la facultad reglamentaria del Municipio, otorgada por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, y no la invasión al ámbito de competencia establecido en la fracción V de dicho precepto; debiendo haberse sustentado la constitucionalidad de las normas impugnadas en su consideración de bases generales que deben estar previstas en leyes estatales en materia municipal, por tratarse del marco normativo homogéneo bajo el cual los Municipios deben ejercer sus atribuciones relacionadas con el desarrollo urbano.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.) y P/J. 109/2001 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65; así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO CARECE DE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA ACTUAR EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 288 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO PROVOCA UN CAMBIO SUSTANCIAL EN EL CONTENIDO DE LA NORMA IMPUGNADA (ARTÍCULOS 81; 247, PÁRRAFO PRIMERO; 253, PÁRRAFO PRIMERO; 254; 284, APARTADO A, PÁRRAFO PRIMERO; 306, PÁRRAFO PRIMERO Y 307, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 47, PÁRRAFO SEGUNDO Y 288 DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LA NORMA GENERAL IMPUGNADA HA SIDO DEROGADA (ARTÍCULOS 83 Y 298, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.**

**VIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN MATERIA DE APROBACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE DESARROLLOS INMOBILIARIOS, DERIVADAS DE UN CONVENIO CELEBRADO ENTRE AQUÉL Y UN MUNICIPIO (ARTÍCULO 10, FRACCIONES LIV, LV, LVI, LVII Y LVIII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**IX. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. LOS DIRECTORES RESPONSABLES DE PROYECTO U OBRAS, AL SER AUXILIARES TÉCNICOS EN LA VERIFICACIÓN DE LAS ACCIONES URBANÍSTICAS NO SON UNA AUTORIDAD INTERMEDIA (ARTÍCULO 10, FRACCIÓN LIV, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**X. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO, AL EJERCERSE EN FORMA CONCURRENTENTE ENTRE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS DEBEN EXPEDIRSE MEDIANTE EL CONVENIO DE COORDINACIÓN RESPECTIVO (ARTÍCULO 10, FRACCIÓN XXIX, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XI. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. EL INSTITUTO JALISCIENSE DE VIVIENDA NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA PUES EJERCE ATRIBUCIONES DE COORDINACIÓN, CONCERTACIÓN Y APOYO, SIN INTERRUMPIR LA COMUNICACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y EL MUNICIPIO EN TÉRMINOS DE LA DISTRIBUCIÓN ESTABLECIDA CONSTITUCIONALMENTE (ARTÍCULOS 188, PÁRRAFO PRIMERO, 195, PÁRRAFO PRIMERO Y 298, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XII. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LAS NORMAS QUE REGULAN LAS ACCIONES TENDENTES A GARANTIZAR QUE LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS SE REALICEN EN CONDICIONES QUE SATISFAGAN LA LIBERTAD DE TRÁNSITO, LA SEGURIDAD, EL LIBRE ACCESO, ASÍ COMO LOS REQUISITOS DE CALIDAD APROPIADOS PARA TAL EFECTO, NO VULNERAN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 212 BIS DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIII. DESARROLLO URBANO. EL PROGRAMA MUNICIPAL EN MATERIA DE VIVIENDA DEBE SER CONGRUENTE CON EL PROGRAMA ESTATAL EN ESA MATERIA (ARTÍCULO 255, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIV. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO QUE DEBE SEGUIRSE PARA QUE EL MUNICIPIO AUTORICE LOS PROYECTOS Y LA LICEN-**

**CIA DE CONSTRUCCIÓN (ARTÍCULOS 286, PÁRRAFO PRIMERO Y 287, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 83/2015. MUNICIPIO DE GUADALAJARA, ESTADO DE JALISCO. 8 DE MAYO DE 2018. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de ocho de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación y contenido de la demanda.** Por escrito recibido el dieciocho de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Anna Bárbara Casillas García, quien se ostentó como síndico del Ayuntamiento de Guadalajara, Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional para demandar la invalidez de los actos que se mencionan a continuación:

"II. Entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.

"1. Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través de su mesa directiva integrada por los diputados presidente y secretarios de la misma, ...

"2. Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, a través del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, del secretario general de Gobierno, del oficial mayor de Gobierno y del director de publicaciones y del Periódico Oficial El Estado de Jalisco. ..."

Las normas cuya invalidez se demanda en la presente controversia constitucional son los artículos 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII, LVIII; 47, párrafo segundo; 81; 83; 188, primer párrafo; 195, primer párrafo; 212 Bis; 247, primer párrafo; 253, primer párrafo; 254; 255, primer párrafo; 284, apartado A, párrafo primero; 286, primer párrafo; 287, primer párrafo, fracción III; 288; 298, fracciones II y VII; 306, primer párrafo y 307, fracción II, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformados mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el cinco de noviembre de dos mil quince.

Como terceros interesados señaló a todos los Municipios del Estado de Jalisco, con excepción de Guadalajara.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Antecedentes.** De la demanda y de las constancias que integran el expediente se advierten los antecedentes siguientes:

1. El once de septiembre, cuatro y veinte de noviembre de dos mil catorce; diecinueve de enero, cinco de marzo, trece de abril, uno de junio, dieciséis y veintitrés de julio de dos mil quince, se presentaron ante el Congreso del Estado de Jalisco diversas iniciativas de ley para reformar y adicionar artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco.<sup>2</sup>

2. El veintisiete de octubre de dos mil quince, la Comisión de Desarrollo Urbano del Congreso del Estado de Jalisco presentó el Dictamen LX/CDU/D035/2015, mediante el cual, se estudiaron las iniciativas de ley y decreto señaladas en el punto que antecede y propusieron reformas y adiciones de diversos numerales del código aludido.<sup>3</sup>

3. Del mismo modo, la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos del Congreso del Estado de Jalisco presentaron el veintinueve de octubre de dos mil quince, ante el Pleno de la Asamblea, el dictamen de Decreto 25655, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas porciones normativas del Código Urbano para esa entidad federativa.<sup>4</sup>

4. En sesión extraordinaria de veintinueve de octubre de dos mil quince, estando presentes treinta y cinco diputados, el Congreso del Estado de Jalisco discutió el contenido de los dictámenes referidos y aprobó la minuta de Decreto 25655 que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano y del Código Penal, ambos ordenamientos para el Estado de Jalisco.

5. Por oficio DPL-1555-LX-15, presentado en la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco el treinta de octubre de dos mil quince, el Congreso de esa entidad federativa envió al titular del Poder Ejecutivo de dicho Estado, la minuta de Decreto 25655/LX/15, para su publicación.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Fojas 5 y 6 del tomo I del expediente.

<sup>2</sup> Fojas 704 a 909 del tomo I del expediente.

<sup>3</sup> Fojas 543 a 703 del tomo I del expediente.

<sup>4</sup> Fojas 394 a 542 del tomo I del expediente.

<sup>5</sup> Foja 312 del tomo I del toca.

6. El cinco de noviembre de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*", el Decreto 25655/LX/15 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco y del Código Penal de esa entidad federativa.<sup>6</sup>

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora hizo valer los conceptos de invalidez siguientes:

"... Primero. El proceso legislativo que deriva en la publicación y consecuentemente la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), al no distinguir cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia del reglamento municipal, por tanto, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada y deja en estado de incertidumbre jurídica (sic) a los Municipios de Jalisco. Lo anterior respecto del artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII, LVIII y XXIX, 81 y 83.

"En principio los artículos citados de la reforma combatida, no cubren el mandato constitucional de la emisión de bases generales, ya que norma un aspecto de la vida municipal de forma homogénea sin determinar; primero, si estamos o no en presencia de una base general y, segundo, dada la naturaleza jurídica de lo normado, invade la competencia municipal a determinar una regla fija para todos los Municipios del Estado de Jalisco, en un aspecto que requiere por su fin, ser ponderada a la luz de las necesidades de cada Municipio.

"Si bien una base general municipal tienen como objeto incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, estas bases deben ser establecidas únicamente sobre aspectos que requieren uniformidad; así las cosas, respecto al fin que persiguen los artículos citados, debe estarse a las necesidades y requerimientos de cada entidad municipal, ya que se debe tener en cuenta, que en el Estado de Jalisco se tienen, por un lado, Municipios que requieren de una inversión considerable y continua de recursos, dado su altísimo índice de ocupación del suelo, que repercute en la intervención necesaria y obligada de la autoridad municipal para garantizar y otorgar los medios públicos de subsistencia idóneos o por lo menos los mejores posibles y, en contrapartida, comunidades muni-

<sup>6</sup> Fojas 227 a 311 del tomo I del expediente.



pales, que por su tamaño impacta más la posibilidad de generar desarrollo ordenado y económico el cual tiene como valor a tutelar (sic) la posibilidad de acceso a vivienda digna, lo anterior debe tener como consecuencia que ponga en un plano de desigualdad de (sic) los diversos Municipios de Jalisco, para el tratamiento que cada uno desea y deba dar a su desarrollo urbano específico y especial, derivado todo ello de su mayor o menor necesidad para sí estipulación (sic).

"Así las cosas, si bien la posibilidad de establecer un lineamiento legal que pueda ser utilizado por los Municipios a falta de una determinación autónoma respecto de sus propias necesidades y su particular crecimiento y alcances, el legislador local no fue atingente en mencionar la calidad de la norma que emitió a efecto de garantizar la seguridad jurídica de los Municipios respecto de la obligación legislativa de dar a conocer con certeza las bases generales en la materia y las normas que fungen como supletorias virtud (sic) a la falta de reglamentación municipal.

"En efecto, la reforma que aquí se combate hace imposible distinguir cuáles normas le son imperativas a los Municipios por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado y cuáles le resulta de aplicación supletoria.

"...

"Así las cosas, se da el caso del artículo 10, fracción LIV, en el que la reforma que aquí se combate hace imposible distinguir cuáles normas le son imperativas a los Municipios por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia de la Legislatura Estatal, y cuáles serán materia de reglamento municipal, el citado dispositivo señala:

"(Lo transcribe)

"En este caso la legislación urbana obliga al definir la conformación de (sic) Comisión Municipal de Directores Responsables a que en todos los Municipios están integrados colegios de arquitectos e ingenieros, o que los particulares que integran colegios de arquitectos e ingenieros en cada especialidad, tengan designado por lo menos a uno de sus miembros, para cubrir los 125 Municipios del Estado de Jalisco, por tanto, si en un Municipio en que no se logra cumplir con la integración por carecer de colegios o éstos no puedan o quieran hacerlo, por esa real imposibilidad se carecería de una entidad que la ley exige para su debido cumplimiento, lo cual lo hace sin sentido, dado que

si se hubiera señalado por el legislador que la norma en estudio es susceptible de reglamentarse por los Municipios, omisión que contraría a la Constitución Federal, y debe tener por consecuencia su anulación.

"Además, como ya se dijo, una base general municipal tienen (sic) como objeto incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, estas bases deben ser establecidas únicamente sobre aspectos que requieren uniformidad, lo que en el caso de la fracción LIV del artículo 10, claramente se contrapone a la mencionada uniformidad, por lo que sólo queda adivinar si es posible que un Ayuntamiento que no cuenta con la presencia de colegios de arquitectos e ingenieros, pueda emitir un reglamento que disponga otro tipo de integración de su Comisión Municipal de Directores Responsables, en espera de que no se alegue que dicha integración es ilegal y sean combatidas sus determinaciones, todo originado, se insiste, por la omisión legislativa de señalar puntualmente qué normas son bases generales y cuáles son supletorias municipales.

"En lo relativo a la fracción XXIX del artículo 10, relativo a las atribuciones de los Municipios, se puede advertir con toda claridad que en su momento deberá declararse procedente la controversia constitucional planteada, dada la invasión a la esfera de competencia exclusiva del Municipio de Guadalajara, por parte del Estado, según lo establecido en la reforma publicada en el decreto multireferido, en específico, en la fracción XXIX del artículo 10 del Código Urbano, esto al obligar al Municipio para que en la elaboración, aprobación, ejecución, control, evaluación y revisión de los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población (sic) y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y, en su caso, del patrimonio cultural, sea en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación. Lo que contraviene lo estipulado por la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de nuestra Carta Magna, asimismo, esto resulta así, ya que el Gobierno del Estado, al tener injerencia operativa directa e impositiva en el otorgamiento de actos administrativos relacionados con el desarrollo urbano, lo cual es facultad exclusiva del Municipio Libre y soberano, la cual es plenamente ejercida por el Municipio de Guadalajara, a través de la aplicación de su ordenamiento jurídico especializado.

"De igual forma, se impugna la invalidez (sic) del artículo 81, que establece lo siguiente:

"(Lo transcribe)

"Quedó establecido en los capítulos relativos a la hermenéutica y a la concurrencia que el Municipio cuenta con facultades autónomas en materia de desarrollo urbano, sin embargo, en este numeral se le pretende obligar a consultar los planes de referencia, mismos que pretenden ser documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes municipales de desarrollo urbano, con ello se pretende obligar al Municipio a observar lineamientos establecidos en dichos planes. Esta situación quebranta por completo el orden constitucional y las competencias concurrentes definidas por la ley. No se puede obligar a consultar este documento al Ayuntamiento, pues ello le impone la carga y lineamientos en una facultad que debe ejercer de forma autónoma. El Ayuntamiento es el único que puede definir qué documentos consultar y de qué forma inciden en la planeación urbana, lo que hace el Congreso del Estado al emitir esta disposición y atar el ejercicio de una atribución a lineamientos impuestos por el Gobierno Estatal y con ello una autoridad ajena estaría diseñando directa o indirectamente una atribución municipal.

"Por lo que ve al artículo 83 del ordenamiento en cita, señala lo siguiente:

"(Lo transcribe)

"En el párrafo segundo del numeral anterior se le da a la secretaría la facultad para emitir las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que considere que los planes y programas no tienen congruencia con los programas y planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico y territorial aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal, esto a efecto de que sean revisados y, en su caso, modificados. Llama la atención que por una parte, la misma Secretaría mencionada que depende del Gobierno del Estado, sea la que emita un juicio de valor sobre la coincidencia de los planes, lo que de entrada le da una facultad calificadora de los planes de desarrollo urbano municipales fuera de orden, pues no está investida (sic) de esta facultad. Por otra parte, se la da, además, la atribución para emitir recomendaciones sobre los planes, lo que en caso municipal (sic) es una transgresión a las facultades autónomas en materia de desarrollo urbano, mismas que en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos, es una facultad eminentemente municipal, la secretaría no puede modificar los planes o programas. Al darle facultades a la secretaría para modificar un plan parcial de

urbanización y se violan las disposiciones y competencia reservadas por los artículos 115 y 27, más las que consideran una (sic) Estado Federal (sic) que supone la existencia de tres esferas de gobierno autónomas, es decir, el artículo 40 y 41 de la Constitución Federal.

"Segundo. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, permite advertir la invalidez del artículo 74 del código aludido respecto a lo siguiente: los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano, deben quedar instalados durante el primer año y sesiona al menos bimestralmente, lo cual violenta la autonomía municipal para auto organizarse y, por tanto, transgrede lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, pues éste, en su esencia, establece:

"...

"Ahora bien, el artículo del cual se impugna su invalidez (sic) a través de esta vía sufrió las modificaciones que ilustran a continuación:

"(Se transcriben)

"Como se observa, el artículo reformado incluyó a su contenido el siguiente texto: 'debiendo de quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral' que trae como consecuencia que los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano, deban quedar instalados durante el primer año y sesionar al menos bimestralmente. Partiendo de ello, y haciendo reflexión de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, primer párrafo y fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

"(Lo transcribe)

"Se concluye que el Gobierno Municipal se ejerce con exclusividad por el Ayuntamiento y, asimismo, que queda prohibido (sic) la existencia de autoridad intermedia entre éste y el Estado, así como la posibilidad de que se celebren convenios entre los Municipios de un mismo Estado para la prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan y, además, la posibilidad de asociación entre Municipios de dos o más entidades federativas, previa aprobación de la Legislatura Local.

"Bajo ese tenor, nótese que el artículo del cual se impugna su invalidez (sic) (artículo 47 del Código Urbano del Estado de Jalisco) incide el contenido de lo dispuesto en el artículo 47, fracción III, de la Ley de Gobierno y la administración pública municipal de Guadalajara, ya que, al ser facultad exclusiva del presidente municipal como función ejecutiva la de 'convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes y aquellas que por su naturaleza deban celebrarse con carácter de reservadas, de conformidad al propio ordenamiento local de la administración pública aludido', inválido resulta que mediante ordenamiento diverso, se regule la organización y funcionamiento de un Municipio, cuando éste resultado se genera indudablemente de las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo convocadas por su propio titular, que además, su función se encuentra concedida a través de un ordenamiento local que estableció previo a la reforma del Código Urbano Estatal, las bases generales de organización para convocar el Ayuntamiento a sesión sin restricción alguna, lo que a su vez, conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se encuentran reguladas conforme al propio Texto Constitucional invocado en líneas anteriores, de ahí que si el Poder Constituyente hubiere querido que la organización y el funcionamiento interno de los Ayuntamientos, fuere regulado por las Legislaturas Locales, simplemente así hubiere dejado constancia expresa en el propio Texto Constitucional.

"No está por demás destacar que el Constituyente Permanente que reformó el artículo 115 constitucional para quedar en los términos en que actualmente se encuentra consignado, tuvo la intención de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de sus órganos de gobierno. Por ello se delimitó el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio implique, de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí precisamente que se haya modificado en la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los Ayuntamientos expidan su normatividad propia.

"Lo anterior está contenido en el punto 4.2 del dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos siguientes:

"(Lo transcribe)

"Bajo este esquema puede concluirse que la reforma llevada a cabo al artículo 47 del Código Urbano del Estado de Jalisco, transgrede la autonomía de la autoorganización para convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias

libremente en los términos y condiciones que establezca el titular del Municipio, por lo cual deberá declararse la invalidez de dicho dispositivo y procedente la acción intentada.

"Tercero. En adición a lo anteriormente expuesto, la presente controversia constitucional resulta procedente atendiendo a que los preceptos legales que se combaten contravienen lo dispuesto por el artículo 115, fracciones I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, la Constitución), toda vez que la primera de las referidas fracciones claramente establece que la competencia otorgada a los Municipios debe ejercerse por el correspondiente Ayuntamiento de manera exclusiva, es decir, sin intervención de Gobierno del Estado o cualquier otra autoridad o tercero. Adicionalmente, la citada fracción dispone la no existencia de una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, es decir, la Constitución abunda al establecer en que la competencia de los Municipios es exclusiva, y no hay terceros que intervengan en su ejercicio.

"Por lo que violenta de manera evidente el artículo 115, fracciones I y V, de la Constitución Federal los numerales 188, 195 y 298 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, mismos que a continuación se citan a letra (sic):

"(Los transcribe)

"Para efecto de sustentar lo anterior, a continuación se transcribe el contenido de la fracción I del artículo 115 constitucional:

"(Se transcribe)

"Ahora bien, una vez analizado el contenido de la fracción I del artículo 115 de la Constitución es que resulta a todas luces absurdo e inconstitucional que el Código Urbano del Estado de Jalisco (el 'Código Urbano') requiera a los urbanizadores en caso de venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta de precios o fincas u otros actos de enajenación que de manera previa cuenten con un dictamen del Instituto Jalisciense de la Vivienda que certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto de que se trate, es decir, la Constitución es muy clara al establecer la no existencia de autoridades intermedias en el ejercicio de las funciones de los Municipios como es el caso del Instituto Jalisciense de la Vivienda respecto del Municipio de Guadalajara, situación que se reitera resulta claramente absurda e inconstitucional, así como lo determina el artículo 298, en su fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

"Visto lo anterior, se reitera la evidente inconstitucionalidad del citado precepto, al requerir la intervención de una autoridad intermedia entre el Mu-

nicipio y el Estado, es decir, la intervención del Instituto Jalisciense de la Vivienda certificando la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto de que se trate mediante un dictamen.

"Asimismo, cabe mencionar que nos encontramos ante la intervención de una autoridad estatal como intermediaria para el otorgamiento de permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes o certificados relacionados con el desarrollo urbano, siendo esta facultad exclusiva del Municipio Libre y soberano de Guadalajara, tal cual como lo faculta nuestra Constitución.

"Ahora bien, resulta más evidente que la intervención de un organismo público descentralizado como es el caso del Instituto Jalisciense de la Vivienda, imposibilita a que el Municipio a través de su Ayuntamiento ejerza de manera exclusiva sus facultades, toda vez que dicho instituto aparece como una autoridad intermedia y, en consecuencia, nos encontramos ante una clara inconstitucionalidad.

"Por otro lado, el multicitado artículo 115, fracción V, de la Constitución establece de manera muy precisa, en sus incisos D) y F), como facultad exclusiva del Municipio el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, así como la autorización, control y vigilancia en la utilización del suelo dentro de su competencia y en sus jurisdicciones territoriales, y es entonces que al establecer el artículo 298 del Código Urbano la existencia de un dictamen previo por parte del Instituto Jalisciense de la Vivienda para efecto de la emisión de una licencia de urbanización se viola de manera muy evidente la esfera jurídica del Municipio de Guadalajara y, en consecuencia, debe declararse como inconstitucional dicho precepto.

"Para efecto de sustentar lo anterior, la fracción V del artículo 115 de la Constitución establece lo siguiente:

"(Lo transcribe)

"El mencionado Instituto de Vivienda Estatal puede por sus fueros (sic), determinar negar el dictamen de certificación necesario para la puesta pública de una comercialización, con lo que se le otorgó una posición de supremacía frente al Municipio y al particular, al facultarlo con atribuciones de certificación, cuando la actividad de la autoridad municipal que se desarrolla, es de las exclusivas en materia municipal, como lo establece el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal transcrito con anterioridad, que el Municipio y sólo él autoriza, controla y vigila la utilización del suelo en su jurisdicción territorial.

"Lo anterior quiere decir que si una acción urbanística ya que está autorizada, y al encontrarse en la etapa del control y vigilancia de su construc-

ción, resulta que otorgarle en ese momento una atribución a una entidad que no dependa del Municipio, equivale a crear una autoridad intermedia, ya que la atribución de certificar los planteamientos del artículo que se combate, lo hacen dotados de atribuciones de supra subordinación (sic) en relación a los particulares y por sus efectos impide que los actos administrativos municipales en la materia se cristalicen con el efecto que pretendía tanto el particular como la misma ley.

"Debe tenerse en cuenta que la facultad de certificación que se señala, no constituye una facultad de coordinación, concertación y apoyo, estas últimas las que están permitidas por la Constitución Federal, más aún, para el caso constituye una facultad o atribución que le permiten al Instituto de Vivienda Estatal, actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, y que no es resultado o proviene de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, lo que hace que se configure la invalidez planteada por lo que habrá de resolverse fundado el presente concepto. Sirve de apoyo lo estudiado por esta Suprema Corte, que se estableció en las siguientes jurisprudencias.

"(Las transcribe)

"Cuarto. El proceso legislativo que deriva en la publicación y, consecuentemente, la entrada en vigor del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, al establecer normas que son contradictorias. Lo anterior en el artículo 212 Bis.

"Como esta Suprema Corte de Justicia podrá advertir, el Constituyente Federal y el Constituyente del Estado de Jalisco, al determinar como postulado sacramental la autonomía Municipal, es decir, dotan al Municipio de una facultad de libertad constitucional y de atribuciones exclusivas y excluyente de los diversos órganos de Gobierno o Poderes del Gobierno.

"Resaltando a que (sic) a la luz del artículo 115 de la Constitución Federal y particularmente en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, los Constituyentes determinaron conceder a los Municipios por conducto de sus Ayuntamientos las siguientes atribuciones y facultades:

"(Los transcribe)

"En ese sentido el servicio público de tránsito municipal, así como la potestad de formular y aplicar programas de transporte público de pasajeros



cuando afectan el ámbito territorial del Municipio siendo esta atribución una facultad exclusiva y excluyente de cualquier órgano de Gobierno como del Estatal o Federal.

"Sin embargo, el legislador del Estado, en el artículo 212 Bis del Código de Comercio (sic), estableció lo siguiente:

"(Lo transcribe)

"Es claro que el legislador del Estado –Congreso del Estado de Jalisco– establece en el decreto que ahora se impugna la validez, dota al Poder Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Movilidad de la atribución de estar encargada de la viabilidad y movilidad de los centros de población en donde se identifiquen puntos de conflictos del transporte público de pasajeros, dotándolo de la facultad de realizar acciones de urbanistas.

"Es indudable que el legislador del Estado de Jalisco, en el artículo que se busca la invalidez (sic) –212 Bis del Código Urbano del Estado de Jalisco– realiza una intromisión a las facultades y atribuciones del Municipio, en primer lugar, si partimos de la premisa que es un servicio público de transporte de pasajero (sic) es una facultad del Municipio de conformidad con lo establecido por los artículos 79 y 80 de la Constitución de Jalisco.

"...

"En este sentido resulta claro que el legislador del Estado, con la norma que se impugna su invalidez (sic) –212 Bis del Código Urbano del Estado de Jalisco– invade la autonomía del Municipio de Guadalajara, ya que invade en la esfera de la autonomía municipal la cual fue dotado por el Constituyente en el artículo 115, en su V fracción, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"(Lo transcribe)

"De tal manera que, como se advierte, es evidente la invasión de esfera competencial a los Municipios por lo establecido en el artículo 212 Bis, por tanto, es necesario que esta Suprema Corte de Justicia declare la invalidez de este numeral por ser contrario a los principios y fundamentos constitucionales, en razón de lo anteriormente expuesto.

"Quinto. Debe considerarse que la controversia constitucional es procedente, dado que los artículos 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, frac-

ción III y 307, primer párrafo, fracción II, contenidos en los capítulos (los transcribe), del Código Urbano del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 25655/LX/15 publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, contravienen los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan a este Municipio los artículos 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Gobierno del Estado de Jalisco, al tener injerencia operativa, directa e impositiva al momento de emitir los numerales del referido código urbanístico invade las facultades de este Ayuntamiento de Guadalajara que establecen los reseñados dispositivos constitucionales y que se hacen consistir en los siguientes:

"1. La expedición de reglamentos y de disposiciones administrativas de observancia general.

"2. La regulación de los procedimientos, funcionamientos y servicios públicos materia y su competencia.

"3. La expedición de las disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción; y,

"4. La regulación de las materias, procedimientos, materia de su competencia que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"Facultades constitucionales anteriormente reseñadas que, se insiste, son y deben ser plenamente ejercidas por este Municipio de Guadalajara, a través de la aplicación de su ordenamiento jurídico respectivo, dado que los artículos 77, fracción II y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así lo establecen, al señalar lo siguiente:

"(Lo transcribe)

"De lo anterior se advierte que los procedimientos y plazos que establecen los artículos controvertidos, refieren a facultades que deben ser ejercidas exclusivamente por los Ayuntamientos municipales, ello, por mandato constitucional, pues los Ayuntamientos como entes de gobierno están facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdiccionales (sic), con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

"Ante ello, es que se diga a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de conformidad con lo dispuesto en los artículos constitucionales antes transcritos los Municipios a través de sus Ayuntamientos tienen la facultad de aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia con el fin de organizar su administración municipal.

"Por lo anterior, las normas estatales controvertidas, como lo son los artículos 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, no puede regular procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Municipio de Guadalajara, ni mucho menos establecer los plazos para autorizar o negar ambos trámites, dado que estas atribuciones son facultades exclusivas de los Ayuntamientos municipales por mandato expreso del Constituyente Federal en los artículos 77, fracción II y 115, fracción II, segundo párrafo, constitucionales.

"Para evidenciar lo anterior, resulta conveniente acudir a lo que establecen los artículos 247, primer párrafo, 253, primer párrafo, 254, primer párrafo, 255, primer párrafo, 284, inciso A), 286, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III, 306, primer párrafo y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, los cuales establecen lo siguiente:

"(Los transcribe)

"De lo inserto con anterioridad, podrá advertir ese H. Máximo Tribunal de la Nación que los dispositivos urbanísticos anteriormente transcritos regulan en la parte medular que nos ocupa, los procedimientos, trámites y plazos administrativos relativos a:

"a) Las autorizaciones, permisos o licencias para la realización de obras de urbanización, condominios, o conjuntos habitacionales, así como de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios o fincas, y

"b) Las autorizaciones de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios.

"No obstante, tales atribuciones que, como se ha dicho, si bien es cierto se deben otorgar por la dependencia municipal competente del Ayuntamiento Municipal respectivo –como en el caso la Dirección de Obras Públicas e Infraestructura y la Dirección de Ordenamiento del Territorio, adscritas a la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara–, sin embargo, también lo es que tales atribuciones las (sic) al ser de carácter sustantivo las tiene que regular la dependencia municipal competente de conformidad con los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general municipales aplicables y, que para tal efecto, apruebe el Ayuntamiento Municipal, ello, por mandato constitucional dispuesto en los artículos 77, fracción II y 115, fracción II, segundo párrafo, de nuestra Constitución Federal.

"Lo anterior es así, dado que, de conformidad con lo establecido con los referidos artículos constitucionales, se deben considerarse (sic) en el presente asunto los puntos siguientes:

"1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado;

"2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; y,

"3. Es inaceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas (procedimientos, funciones, servicios públicos y plazos) de cada Municipio que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar o regular sus cuestiones específicas.

"En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario o regulatorio, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos Municipales, lo relativo de entre otras cosas a la organización y funcionamiento interno, la administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio.

"Robustece lo anterior, lo considerando por el Pleno de esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la jurisprudencia (sic) P./J. 45/2011 (9a.), que dio origen con motivo de la controversia constitucional 18/2008, localizada en la Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 302, que en su parte conducente establece lo siguiente:

"(La transcribe)

"Ahora bien, esta H. Suprema Corte no debe perder de vista que, al resolver la controversia 14/2001, señaló que no se destacó que el texto reformado de la Constitución utilizó el término 'leyes estatales en materia municipal' con el fin de limitar la actuación de las Legislaturas Estatales, estando únicamente facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo, sin embargo, sí señaló que tal acotamiento *ex constitutio- ne* tiene por finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que le son propias y específicas, además, dispuso la descripción del objeto y fin de leyes municipales en materia municipal, queda ilustrada en la tesis siguiente que se originó (sic) a dicha controversia:

"'LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.' (la transcribe)

"Ante ello, si la posición constitucional de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general municipales previstos en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, por su parte, deben ser congruentes con el entendimiento de las leyes estatales generales y, por otra parte, se deben limitar a desarrollar, complementar o pormenorizar las normas generales estatales, de modo similar a los expedidos por los gobernadores de los Estados, en base al principio de subordinación jerárquica.

"Entonces, se entiende que los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general emanados de la fracción II del artículo 115 constitucional, donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de su competencia, pues tienen la característica de la expansión normativa, es

decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales, urbanísticas, etcétera, respetando los términos generales y fundamentales de la organización municipal y de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

"Ante ello, al Estado le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios –los elementos ‘indispensables’ para asegurar el funcionamiento de los mismos– y a los Municipios les corresponde dictar sus normas específicas. Lo anterior, dado que los Municipios tienen un derecho derivado de la Constitución Federal a ser distintos en lo que les es propio, y el derecho a expresarlo mediante la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional.

"Por lo tanto, si los procedimientos, funciones, servicios públicos o plazos establecidos en los numerales 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, son atribuciones específicas por mandato constitucional de los Ayuntamientos Municipales, y esas atribuciones son la aprobación, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

"Ante ello, resulta violatorio de los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan los artículos 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a este Municipio de Guadalajara, los numerales controvertidos, dado que estos preceptos urbanísticos establecen procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios urbanos en el Municipio de Guadalajara, así como plazos legales de 3 días, como de 24 horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promotor de la respectiva solicitud de irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente, que son atribuciones específi-

cas o particulares de este Ayuntamiento, dado que los numerales ahora controvertidos, en su parte conducente, establecen lo siguiente:

"(Los transcribe)

"Como se puede advertir de lo inserto con anterioridad, la Legislatura del Estado de Jalisco, con la reforma del Código Urbano del Estado de Jalisco, contenida en el Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, reguló procedimientos, funciones y servicios públicos que son competencia o facultad exclusiva de los Ayuntamientos Municipales del Estado, por mandato expreso contenido en los artículos 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vulnerando con ellos los principios de supremacía y autonomía municipal de este Ayuntamiento, dado que los numerales controvertidos regulan procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Municipio de Guadalajara, así mismo, regulan plazos de 3 días, como de 24 horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente, que son facultad constitucional federal exclusiva de este Ayuntamiento.

"Además, como ha sido precisado con antelación, al resolver la presente controversia, este Ayuntamiento no se encuentra afirmando que la Legislatura del Estado de Jalisco carece totalmente de facultades reguladoras en materia de urbanización y que tales facultades reguladoras únicamente son exclusivas de los Ayuntamientos municipales, pues el Congreso del Estado de Jalisco no puede desconocer la facultad reglamentaria con que cuentan los Municipios del Estado en sus respectivos ámbitos territoriales, sino que lo que se busca en la presente controversia es que se declaren inconstitucionales los preceptos legales controvertidos que regulan los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Municipio de Guadalajara y que regulan los plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondientes.

"Lo anterior, dado que tales procedimientos y fijación de plazos de este Ayuntamiento los tienen que regular derivado de sus cargas de trabajo, pues además de que es una facultad constitucional federal otorgada exclusiva a

este Ayuntamiento por mandato constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 77, fracción II, inciso b) y 15, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, —a manera de ejemplo— no es la misma carga de trabajo, procesal o de operación que tienen el Municipio de Guadalajara o los Ayuntamientos de los Municipios de Ojuelos, de Arenal, el Grullo, La Huerta, San Julián, Villa Corona, Zapotiltic, inclusive, no tiene la misma carga ni de trabajo, ni procesal, ni de operación los Ayuntamientos de los Municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga o El Salto que forman parte de la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara, con las que tienen este Ayuntamiento.

"Ante ello, es que la pretensión de la presente controversia es que es una facultad exclusiva de este Ayuntamiento la regulación de los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización o de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Municipio de Guadalajara y de regularización de plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente y, por ende, no pueden estar establecidos en los numerales 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano del Estado de Jalisco, como lo pretende la Legislatura del Estado de Jalisco en el Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, pues este tipo de procedimientos y plazos los tiene que fijar este Ayuntamiento en base a su carga de trabajo, procedimientos y operación, más aún si es una facultad constitucional que tiene por objeto regular los procedimientos, funciones y servicios públicos materia de su competencia.

"Partiendo de lo expuesto, cabe concluir que corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la autorización de proyectos de urbanización y de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios a fin de darle uniformidad en todo el Estado, sin embargo, complementariamente, las facultades de creación normativa que se pueden desplegar al menos a los Municipios del Estado, respecto de dichos temas, radicaría en que cada Municipio en lo particular y serían relativas a la administración, organización, planeación y operación de ese tipo de servicios o trámites, que se presten dentro de su jurisdicción correspondiente para que los mismos en base a la carga de trabajo, procedimental y de operación de cada Municipio sean continuos, uniformes, permanente y regulares, pues estos rubros, permitirían a los Municipios del Estado de Jalisco regular cuestiones, en su particularidad, dables para su administración respectiva, es decir, sería un reparto en su juris-



dicción y competencia de cada Municipio la materia de urbanización y de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios y, por ende, las reglas de su funcionamiento quedarían reguladas en base a su potestad constitucional.

"Por lo expuesto, en definitiva, esa H. Suprema Corte debe estimar que las normas analizadas deben declararse inconstitucionales, pues si bien las normas y procedimientos de urbanización pueden ser legítimamente considerados por el Estado, en su parte protagónica, al ser la normativa básica en materia de sus dimensiones, sin embargo, por su particularidad los Municipios deban atender a las mismas en su parte sustantiva en el ejercicio de sus competencias.

"En conclusión, si es una facultad exclusiva de este Ayuntamiento la regulación en los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicado en el Municipio de Guadalajara, así como la regularización de plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencias correspondiente, por ende, no pueden estar establecidos en los numerales 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano del Estado de Jalisco, como lo pretende la Legislatura del Estado de Jalisco en el Decreto 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, pues ese tipo de procedimientos, funciones o servicios públicos, así como los plazos para resolver o entregar los mismos al promovente respectivo, los tiene que fijar este Ayuntamiento en base a su carga de trabajo, procedimientos y operación, pues es una facultad constitucional que tiene por objeto regular los procedimientos, funciones y servicios públicos materia de su competencia, ello, en términos de los artículo 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

**CUARTO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 27, 40, 41, 73, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.—Registro, admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil quince, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 83/2015; admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados y ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como al secreta-

rio general de Gobierno de la entidad, no así al presidente y secretarios de la mesa directiva y oficial mayor y director de publicaciones y del Periódico Oficial de la entidad; indicó que no había lugar a tener como terceros interesados a los restantes Municipios de Jalisco, pues en términos del penúltimo y último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal no se advertía que pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; finalmente, ordenó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera y reservó la asignación del turno.

**SEXTO.—Designación de Ministro instructor.** En proveído de cuatro de enero de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

**SÉPTIMO.—Contestación de demanda del Poder Legislativo.** Por escrito presentado en las oficinas del Servicio Postal Mexicano el dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, el presidente, el vicepresidente y el prosecretario, todos integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, formularon contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado.

En relación con los hechos de la demanda se informó que en sesión de veintinueve de octubre de dos mil quince se aprobó la minuta del Decreto 25655/LX/15, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco; asimismo, se aceptó que la publicación del citado decreto se realizó el cinco de noviembre de dos mil quince y que en su artículo primero transitorio se estableció que entraría en vigor al día siguiente de su publicación.

Por otra parte, se sostuvo la validez de las normas impugnadas, con base en las razones siguientes:

"Razones y fundamentos legales que sostienen la validez de la norma general ahora impugnada:

"Primero. Cabe señalar que la expedición de este tipo de ordenamientos es producto de la función pública; y que al tenor de la competencia de las entidades federativas y de la división de poderes, le corresponde al Congreso de la entidad, legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo

aquellas concedidas al Congreso de la Unión, conforme al Pacto Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que encuentra fundamento en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de esta entidad.

"En efecto, atendiendo a lo establecido por el Alto Tribunal del País, la constitucionalidad de un acto legislativo debe ponderarse en función a las atribuciones de la autoridad que lo emite, pues los actos que realice dentro de los límites de sus facultades tendrán que considerarse constitucionales; lo que al efecto, tiene aplicación la jurisprudencia, encontrada bajo la voz: 'MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.'

"Así, conviene tener presente que la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, ha determinado que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, requisito que se satisface cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que implique que todas y cada una de las disposiciones deben ser materia de una motivación específica.

"Además, sustenta el Alto Tribunal del País, que los Poderes Legislativos no tienen la obligación de explicitar sus actos de motivación, como se aprecia del siguiente criterio jurisprudencial: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES.'

"Así pues, del contenido de las tesis de jurisprudencia sustentadas por nuestro Máximo Tribunal, se observa que para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad, requieren de estar fundados y motivados colmándose la primera con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley le autorice, mientras que el segundo aspecto se colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, sin que para colmar este último aspecto se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento.

"Por tanto, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, debe considerarse constitucional la aprobación del Decreto 25655/LX/15, en específico, la norma general cuya invalidez se reclama (sic), ya que la realización de dichos actos tienen su fundamento en la facultad expresamente conferida a este poder de legislar en todas las ramas del orden interior del Estado de Jalisco.

"Segundo. En ese contexto, cabe señalar que los antecedentes sirven de base para la reciente reforma del Código Urbano del Estado de Jalisco, materia de la presente controversia constitucional, descansan en el artículo 27 de la Constitución Federal, que establece que es obligación del Estado 'lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana'. Para lograr esos fines, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, como al efecto lo establece el artículo 73, fracción XXIX-C (sic), de la misma Carta Magna; así mismo la Ley General de Asentamientos Humanos, creada con el objeto de establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; determinó que corresponde a las entidades federativas, legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese contexto, el Congreso Local, al aprobar el decreto impugnado por los accionantes, ejerció la facultad legislativa, encomendada en la propia Constitución Federal, la cual señala que dicha función pública es una facultad concurrente.

"Por otra parte, el artículo 115 de la Constitución Federal establece en su fracción V, que es competencia municipal la ordenación, gestión y disciplina urbanística de los centros de población, sin embargo, también señala que la facultad del Municipio está condicionada a la regulación federal y estatal en la materia; así entonces, aun cuando los accionantes consideren que las reformas al Código Urbano, restringen las atribuciones del Municipio, es la propia Carta Magna la que menciona que éste debe participar en la ordenación y planeamiento urbano, pero sujeto a las leyes de las entidades federativas, a quienes, como ya se mencionó *ut supra*, les compete emitir esa regulación.

"Así entonces, se solicita considerar infundados e inoperantes los conceptos de invalidez expresados por la parte actora, para lo cual es menester que se tome en consideración lo expuesto en las consideraciones jurídicas del dictamen de decreto que contiene las normas legales aquí impugnadas, y que al respecto sobresale que: (lo transcribe)

"En ese contexto, para poner fin al crecimiento urbano desordenado en el Estado de Jalisco, en detrimento del medio ambiente y como consecuencia

de ello, en perjuicio directo de los ciudadanos; ya que en un plazo a corto plazo (sic), las autoridades administrativas se verán imposibilitadas en cumplir derechos humanos tan indispensables para la vida como el de medio ambiente sano, el de recreación o el derecho al agua, entre otros: es que fue necesario en forma por demás urgente, una reforma en el desarrollo urbanístico de esta entidad federativa, en la que se reforzó el apoyo entre el Gobierno del Estado y los Municipios; y con la ayuda de la iniciativa privada. Para lograr tal fin, se debía plasmar ese soporte, en la propia legislación; por ello es que la reforma a las normas señaladas de inválidas por el Ayuntamiento actor, contiene situaciones que aun siendo innovadoras, no contravienen el Texto Constitucional Federal.

"En efecto, las reformas al Código Urbano, respetan en todo momento las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que disponen que las autoridades de la Federación, la entidades federativas y los Municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de dicho ordenamiento federal, así como de la legislación estatal de desarrollo urbano; además se establece que los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 a 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica y que las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorguen la secretaría o las entidades federativas y los Municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de desarrollo urbano.

"Así entonces, se observa que esa concurrencia establecida por el Constituyente y definida en la ley general de la materia, consiste en una coordinación, apoyo y concertación entre los tres niveles de gobierno y que destaca, en lo que al presente interesa, que los planes o programas expedidos por la autoridad municipal, que dicho sea de paso deben estar sujetas a las disposiciones establecidas en las legislaciones estatales, debe apoyarse en criterios generales de regulación ecológica y en las normas oficiales mexicanas en la misma materia y que las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorguen la secretaría o las entidades federativas y los Municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de desarrollo urbano.

"Tercero. Aunado a lo anterior, las normas señaladas de invalidez (sic) no transgreden la autonomía municipal y en atención a los argumentos que

expone la parte actora, tendientes a denostar las citadas reformas se solicita se declaren infundadas e inoperantes, por las razones siguientes:

"a) El Código Urbano del Estado de Jalisco, es una ley que, por ser general, no puede prever todos los supuestos que impone la realidad de cada uno de los Municipios, es por ello que tiene como objeto, otorgar cierta uniformidad en la regulación de esta materia dentro de la circunscripción estatal; por lo que en estricto apego a la Constitución, se otorga a los Municipios, una relevante participación en la ordenación de los centros de población y en la adopción de instituciones estatales que colaboren con el Ayuntamiento en las determinaciones en materia de ordenación del suelo, infraestructura y equipamiento urbano, entre otras, pero siempre asegurando una decisión en los asuntos locales del Municipio.

"Por lo que, en congruencia con los preceptos constitucionales, las normas que contiene el Código Urbano del (sic) Estado de Jalisco, tanto las que no fueron modificadas como las reformas y adiciones que se hicieron con las exigencias previstas en el artículo 115, fracción II, inciso a), y que atendiendo a su generalidad, son reglas para todos los Municipios y por lo tanto no pueden ser 'ponderadas a la luz de las necesidades de cada Municipio' como pareciera que pretende la parte actora.

"Por otra parte y como se señaló en párrafos anteriores, aun cuando al Ayuntamiento, le correspondía la elaboración de los planes y/o programas municipales de urbanización, debido a que por obvias razones es la autoridad que conoce de primera mano sus territorios y las necesidades y exigencias de su población; no obstante a ello, dichos ordenamientos territoriales deben proyectarse como parte de un plan integral a nivel estatal y con apoyo en criterios generales de regulación ecológica –como lo establecen los artículos 18 y 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos– y, en consecuencia, deben sujetarse a las leyes federales y estatales como lo dispone el propio artículo 115, fracción V, inciso a), que dispone que los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

"b) Por otra parte, en lo relativo las (sic) disposiciones que establecen la creación de consejos municipales y la de sesionar, una vez cada dos meses, no son la de imponer cargas adicionales a los Municipios, antes bien, el establecer un órgano colegiado integrado por autoridades municipales y profesionales en representación de la sociedad civil tiene por objeto que los estudios y proyectos en materia urbana se encuentren mejor sustentados técnicamente, lo que evidentemente incidirá en beneficio de la sociedad, y al establecerse la forma de su integración y atribuciones es lógico que también se determine

la periodicidad de sus sesiones, por lo que en nada se afecta a los Municipios el que se haya señalado que esas sesiones serán al menos en forma bimestral.

"c) Son falsas la premisas señaladas por el Municipio actor, en cuanto a la creación en las normas señaladas de invalidez (sic), de una autoridad intermedia entre el Municipio y la autoridad estatal, denominado Instituto Jalisciense de la Vivienda, por virtud de que dicha reforma, sólo sirvió para introducir a la ley, dicho organismo que vino a sustituir a lo que antes era la Inmobiliaria y Promotora de la Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco, ahora extinta; sin embargo, la intención del legislador es que dicho instituto sustituye (sic) a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en algunas atribuciones y, por otra parte, en cuanto a las facultades de dictaminar, cabe hacer mención que esta situación no es novedosa, pues dicha atribución ya la tenía la Inmobiliaria y Promotora de la Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco, ahora extinta. En consecuencia, sustancialmente dicha norma no fue modificada.

"Por otra parte, el contenido de los artículos 188, 195 y 298 no afecta las facultades de los Municipios, ya que su objeto es reforzar las garantías de seguridad jurídica en los actos de publicidad, promoción y enajenación de predios y fincas.

"d) En lo que respecta a la participación de la Secretaría de Movilidad en la planeación urbana, es necesario señalar que la misma es indispensable cuando se promueve la elaboración de estudios y proyectos relacionados con el tránsito vehicular, peatones, ciclistas y sistemas de transporte público y personas con discapacidad; por lo que siendo dicha dependencia, la que tiene a su cargo la administración del sistema vial, realice estas acciones al momento de proyectar obras para la ciudad, tanto de urbanización como de edificación. Sin embargo, ello no significa que dicha dependencia del Ejecutivo, lo realizará unilateralmente; pues dichas acciones deben incluirse en los planes a que se refiere la ley, y que permitirá, entre otros fines, facilitar el tráfico urbano y conservar el medio ambiente.

"e) Por último, en cuanto a las normas contenidas en los artículos 255, 287 y 307 del Código Urbano, en el que se establecen términos para la autorización de acciones urbanísticas, cabe mencionar al respecto que los conceptos de impugnación del Ayuntamiento actor, van encaminados a refutar los plazos ahí señalados, sin embargo, es importante señalar que esos términos –fueron intocados– en la reforma que hoy se impugna, pues los mismos fueron dispuestos desde que se expidiera dicho código, mediante decreto número 22273/LVIII/08, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' con fecha 27 de septiembre de 2008.

"En conclusión, las normas generales señaladas de invalidez (sic), no transgreden la autonomía del Municipio, por virtud de que se trata de facultades concurrentes; en ese sentido, este ente público, emitió las normas impugnadas, mismas que se requerían con carácter de urgente, para fortalecer la coordinación, apoyo y concertación entre los tres niveles de gobierno en la planeación de desarrollo urbano, respetando la autonomía municipal, para garantizar la congruencia, integralidad, sustentabilidad y racionalidad en la política urbana estatal y municipal. ..."

Con la contestación se exhibieron copias certificadas de las diversas iniciativas y demás antecedentes legislativos que dieron origen al decreto impugnado.

**OCTAVO.—Contestación de demanda del Poder Ejecutivo.** Mediante oficio remitido a través del Servicio Postal Mexicano el veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, el gobernador y el secretario general de Gobierno, ambos del Estado de Jalisco, formularon contestación a la demanda, en donde manifestaron lo siguiente.

"... II. Las razones o fundamentos jurídicos para sostener la validez de la norma general de que se trate. Como se desprende del escrito de demanda de la controversia constitucional, la promovente señala como norma impugnada la siguiente:

"...

"En relación con lo anterior, se informa que la participación de estas autoridades en la norma cuya invalidez se demanda, fue mediante la promulgación y sanción, así como refrendo del referido decreto; lo cual ocurrió en uso de las atribuciones que nos son conferidas por los artículos 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco y por lo previsto por el artículo 13, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

"Ahora bien, previo a dar contestación a cada uno de los conceptos de invalidez formulados, conviene hacer los siguientes señalamientos:

"A) Es facultad del Estado de Jalisco legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano. Antes que nada debe precisarse que el Estado de Jalisco, de acuerdo con las facultades previstas en la Constitución General de la República, cuenta con facultades para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población.



"Lo anterior es así, ya que, de acuerdo con el Pacto Federal, las facultades que no estén expresamente señaladas para la Federación se entienden reservadas para las entidades federativas, de conformidad con el artículo 124 constitucional, mismo que establece lo siguiente:

"(Lo transcribe)

"Aunado a lo anterior, el artículo 115, fracción V, de la Constitución General de la República establece lo siguiente:

"(Lo transcribe)

"Así pues, de lo anterior se desprende que el Estado, a través de las leyes estatales que emita, deberá dictar los términos en que deberán desarrollarse las facultades que el artículo 115, fracción V, otorga a los Municipios, lo que implica, en todo caso, que dichas facultades (municipales) siempre se desarrollarán en términos de las leyes federales y estatales en la materia, por lo que desde estos momentos podrá irse apreciando que las reformas al Código Urbano del Estado no invaden ninguna esfera competencial del Municipio, sino que únicamente cumple su función de determinar, entre otras cuestiones, los términos en que los Municipios desarrollarán sus facultades en la materia.

"Corroborar lo anterior la Ley General de Asentamientos Humanos, misma que en su artículo 8o. reconoce la facultad de las entidades federativas de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, mientras que en su artículo 9o., si bien establece que es atribución de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, formular, aprobar y administrar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos derive, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, ello invariablemente deberá acontecer de conformidad con las leyes estatales en la materia.

"Los anteriores dispositivos legales a la letra dicen:

(Los transcribe)

"Así mismo, debe decirse que nuestra Carta Magna reconoce, entre otros derechos fundamentales, los relativos a una vivienda digna, a un medio ambiente sano, a un desarrollo equilibrado del país, al acceso a la información pública, entre otros, respecto de los cuales corresponde al Estado promover y garantizar los mismos y fomentar su progresividad.

"De ahí la obligación del Estado Mexicano y de las autoridades que lo conforman, no solamente de inhibirse violentar los derechos humanos reconocidos por los tratados internacionales y por la Carta Magna, sino además de adoptar las medidas necesarias de carácter positivo, para la satisfacción de los mismos, mediante medidas tales como un desarrollo urbano sustentable.

"En efecto, los derechos humanos de referencia se encuentran consagrados en los artículos 4o., párrafos quinto y octavo, y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispositivos que a la letra disponen:

"(Los transcribe)

"En efecto, de los preceptos constitucionales previamente transcritos, se concibe el derecho fundamental que tiene cada persona a un medio ambiente sano y a una vivienda digna y decorosa, cuyo origen no es sino la necesidad de satisfacer una necesidad colectiva, y por los cuales se debe garantizar que los habitantes del país obtengan una vivienda adecuada, lo que no se limita al hecho de que las personas tengan un lugar para habitar, sino que ese lugar debe cumplir con un estándar mínimo de servicios indispensables para el desarrollo adecuado de la vida del ser humano y, de igual modo, debe contemplar aspectos tales como la disponibilidad, vialidades seguras, centros educativos, de salud y de trabajo a una distancia razonable, de acercamiento cultural y demás.

"...

"Así, las entidades federativas tienen tanto el deber como la obligación de emitir las bases generales con el objeto de garantizar un desarrollo ordenado en los centros urbanos de población a efecto de ordenar los asentamientos humanos, garantizar una uniformidad en aspectos fundamentales que garanticen el acceso a una vivienda adecuada y a un medio ambiente sano, para satisfacer, de ese modo, su obligación de proporcionar condiciones para asegurar el acceso de los ciudadanos a servicios básicos, a las cuales deberá ceñirse la facultad reglamentaria municipal y el actuar de las autoridades administrativas.

"Tal es el caso concreto, que los derechos humanos a una vivienda digna y a un medio ambiente sano se encuentran estrechamente relacionados con el principio constitucional del desarrollo del país, previsto por el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, pues para que los ciudadanos obtengan una vivienda adecuada, mediante la cual se pueda satisfacer un estándar mínimo de servicios, debe procurarse el desarrollo equilibrado del

país. Luego, para lograr un desarrollo homogéneo deben garantizarse aspectos básicos en materia de asentamientos humanos, que de manera armónica establezcan, además de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, las bases para garantizar que el crecimiento de los centros de población se ejecute en forma ordenada y sustentable.

"Luego entonces, el desarrollo de los asentamientos humanos es una cuestión de orden público e interés social, por lo que, de conformidad con la Constitución General de la República, los lineamientos fundamentales para la regulación de los mismos no pueden dejarse al arbitrio de los Municipios, sino que deben ceñirse a las bases generales que dispongan las leyes federales y las que cada una de las Legislaturas de los Estado tengan a bien expedir, esto a fin de contar con un marco normativo homogéneo para efecto de ordenar el desarrollo entre los Municipios de un mismo Estado; de ahí que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes que de ella emanan siempre dispongan que 'Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas estarán facultados para ...', es decir, que las facultades con que los Ayuntamientos cuentan en materia de asentamientos humanos siempre serán ejercidas en términos de las leyes federales y estatales vigentes.

"De lo hasta aquí expuesto, se colige que son derechos fundamentales reconocidos por la Carta Magna los que se ven envueltos en el estudio de la presente controversia constitucional y que, entre otros diversos, constituyen la base de las garantías sociales otorgadas por el orden constitucional. Por lo anterior, es necesario analizar la presente litis constitucional a la luz de los mismos y reconocerse que, toda vez que los artículos que impugna el Municipio actor surgen de la necesidad de garantizar los citados derechos humanos, actuando de conformidad con el principio de jerarquía normativa, los mismos no involucran de manera alguna una afectación a las atribuciones que la Constitución General de la República confiere a los órganos del Estado.

"Cobra aplicación al caso en estudio, la tesis jurisprudencial número P./J. 42/2015 (10a.) de la Décima Época con número de registro «digital»: 2010668, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer respecto de la controversia constitucional 117/2014, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, cuya letra dispone:

"(La transcribe)

"De ahí que, toda vez que los dispositivos impugnados atienden a garantizar los objetivos del Estado, a garantizar los derechos fundamentales a

un medio ambiente sano, a una vivienda digna, a un desarrollo equilibrado y otros, sin que por ese hecho se genere agravio alguno al ámbito competencial de la parte actora, es por lo que resulta totalmente improcedente el presente medio de impugnación.

"B) Las facultades del Municipio no son absolutas, están sujetas a las leyes de la materia. Por otro lado, es el propio Municipio actor el que en su escrito de demanda reconoce que los Ayuntamientos poseen facultades reglamentarias en materia de asentamientos humanos, con la limitante de acatar siempre el principio de jerarquía normativa y de ceñirse al reparto de facultades concurrentes, establecido por el Congreso de la Unión.

"Esto es, la facultades reglamentarias de los Municipios en materia de asentamientos humanos deberán ceñirse a los ordenamientos normativos 'madre', como lo es el caso concreto, el Código Urbano del Estado de Jalisco, el cual a su vez, se emite de conformidad con los artículos 4o., 27 y 115, fracción V, constitucionales.

"...

"En ese sentido, de conformidad con la Constitución General de la República, los lineamientos fundamentales para la regulación de las facultades de los Municipios no pueden dejarse al arbitrio de los mismos Municipios como pretende la parte actora, sino que deben ceñirse a las bases generales que dispongan las leyes federales y las que cada una de las Legislaturas de los Estados tengan a bien expedir de conformidad con los artículos 27 y 115 constitucionales, esto a fin de contar con un marco normativo homogéneo para efecto de ordenar el desarrollo entre los Municipios de un mismo Estado; de ahí que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la leyes que de ella emanan siempre dispongan que los 'Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas estarán facultados para ...', es decir, que las facultades con que los Ayuntamientos cuentan en materia de asentamientos humanos siempre serán ejercidas en términos de las leyes federales y estatales vigentes.

"Así pues, conviene tener presente que las bases generales que emite el Estado tienen por objeto establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado, incorporando un caudal normativo que asegure el funcionamiento del Municipio en aspectos que requieran uniformidad.

"De ese modo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que dichos aspectos fundamentales, sustancialmente comprenden las

normas que regulan, entre otros aspectos, las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio y al Ayuntamiento como su órgano de creación de las disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales, para efecto de ordenar la convivencia entre los Municipios de un mismo Estado.

"...

"De ahí que la facultad reglamentaria municipal no pueda estimarse como ilimitada, sino que debe respetar el contenido de dichas bases generales que les resultan plenamente obligatorias en tanto que prevén un marco que les da uniformidad en aspectos fundamentales.

"Ahora bien, con el objetivo de defender la validez de la norma general impugnada, se exponen los razonamientos jurídicos tendientes a sostener la constitucionalidad de la misma:

"Primero. El Código Urbano como base general. La parte actora refiere de manera genérica en el primer concepto de invalidez, que en las fracciones LIV, LV, LVII, LVIII y XXIX del artículo 10 y los diversos numerales 81 y 83 del Código Urbano, no se realiza una distinción específica respecto si se tratan de bases generales, o bien, normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal.

"Ahora bien, tal como se ha expuesto en el proemio de la presente controversia constitucional, conviene precisar que las bases generales de un Estado, incorporando un caudal normativo que asegure el funcionamiento del Municipio en aspectos que requieran dicha uniformidad.

"Así pues, como ya se precisó, la parte actora estima que el artículo 10, en sus fracciones LIV, LV, LVI, LVII, LVIII y XXIX, en las que se prevé como atribuciones de los Municipios la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables, la aplicación de recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en su régimen de condominio, el otorgamiento de servicios municipales dentro de la unidad de interés social en el referido régimen y la facultad de considerar la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano según sus posibilidades presupuestales y la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbano en forma coordinada con el Gobierno del Estado; el diverso numeral 81, al señalar los planes de referencia como documentos de consulta obligada en el proceso de formulación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo; y el artículo 83, que prevé que la Secretaría de Medio Ambiente

y Desarrollo Territorial emitirá recomendaciones en caso de que los planes y programas no se hayan apegado a las disposiciones del código, generan confusión respecto si dichos dispositivos consisten en bases generales, o bien, en normas de aplicación supletoria.

"Ahora bien, de conformidad con el criterio jurisprudencial 'CONTROVER-  
SIA 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 CON-  
CEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.' citado en líneas precedentes, el concepto  
de invalidez que en el presente punto se esgrime resulta, además de infundado,  
inoperante, pues los razonamientos vertidos por el Municipio no conllevan a  
un razonamiento lógico jurídico relativo a una supuesta afectación a sus facul-  
tades municipales, sino que como se señaló se refiere a la supuesta omisión  
de precisar si los citados preceptos constituyen o no una base general, sin que  
dicho supuesto reporte por sí mismo una afectación a su esfera de gobierno.

"Luego entonces, si bien la parte actora reclama en este primer concepto  
de invalidez de las fracciones LIV, LV, LVI, LVII, LVIII y XXIX del artículo 10 y los  
diversos numerales 81 y 83 del Código Urbano, debe advertirse desde estos mo-  
mentos que respecto de las fracciones LV, LVII y LVIII no se formuló concepto de  
invalidez alguno; de ahí que debe sobreseerse en la presente controversia cons-  
titucional por lo que ve a dichos preceptos normativos.

"Aunado a lo anterior, debe precisarse que no existe omisión de señalar  
que las disposiciones del Código Urbano son bases generales, pues las mismas  
fueron expedidas con el objeto de definir las normas que permitan dictar las me-  
didas necesarias para ordenar los asentamientos humanos proporcionando  
la normatividad indispensable para la homogeneidad en el funcionamiento de  
los Municipios. Esto es, los citados preceptos consisten en disposiciones que  
versan sobre bases para los procedimientos administrativos, como con la con-  
sideración en la partida correspondiente del Programa Municipal de Desarrollo  
Urbano según sus posibilidades presupuestales, una coordinación con el Go-  
bierno del Estado en relación con la elaboración, ejecución y/o revisión de los  
planes parciales; y regular aspectos generales de las funciones y servicios  
públicos municipales, respecto de las cuales, la facultad de normar ha sido  
reconocida a las Legislaturas Estatales por la Suprema Corte de Justicia de la  
Nación.

"En efecto, además de que los artículos combatidos por los accionan-  
tes corresponden a temas, cuya facultad para ser normados en bases gene-  
rales ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el  
Código Urbano sí es preciso en señalar que sus disposiciones corresponden  
a bases generales en el rubro de asentamientos humanos.

"Lo anterior se sostiene en el artículo 1o. del código en cita, cuya letra dispone:

"(Lo transcribe)

"Por lo hasta aquí expuesto, se sostiene que los artículos que mediante dicho concepto de invalidez se combaten, corresponden a bases generales expedidas por el Congreso Local con el propósito de salvaguardar la garantía constitucional prevista en el tercer párrafo del artículo de la Constitución Federal, en el que se prevé que las Legislaturas Estatales tienen tanto la facultad como el deber de emitir bases generales en materia de asentamientos humanos, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras a efecto de ejecutar obras públicas, por lo que no debe pasarse por desapercibido que la facultad reglamentaria municipal no es limitada, pues los Municipios deben respetar el contenido de dichas bases generales, ya que les resultan plenamente obligatorias en tanto que prevén un marco que les da uniformidad en aspectos fundamentales.

"Por otro lado, el Municipio actor refiere de manera específica que el artículo 10, fracción LIV, al prever la facultad municipal de conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, representa una carga que diversos Ayuntamientos no podrían cumplir, al estimar que en diversos Municipios no se cuenta con colegios de profesionistas afines al desarrollo urbano, por lo que se les podría dejar en incapacidad de cumplir con la atribución de conformar dicha comisión.

"Ahora bien, la facultad municipal de conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, ya se encontraba prevista previo a la publicación del decreto impugnado, limitándose la modificación del precepto la inclusión del término de 'profesionistas afines'; lo que se realizó con el objeto de lograr opiniones y proyectos mejor elaborados al trabajar diversos profesionales en un mismo fin. De ese modo, el agravio del que se duele la parte quejosa, consistente en la supuesta imposibilidad que presentarían algunos Municipios para conformar dicha comisión, además de inexistente, es inoperante, pues la conformación de dicha comisión no fue objeto de reforma, sino que únicamente se amplió el ámbito de profesiones que podrían intervenir en él, lo que incluso, podría facilitar la integración de la aludida comisión, toda vez que ahora no sólo se constriñe a ingenieros o arquitectos, sino a todos aquellos profesionistas afines que deban involucrarse en el desarrollo urbano y con capacidad para asumir la responsabilidad técnica para elaborar o revisar los proyectos, promover su autorización, construir y supervisar las obras de edificación y urbanización.

"Sin perjuicio de lo anterior, los dispositivos impugnados, al prever la de la Comisión Municipal de Directores y facultar a la misma para reglamentar la autorización y registro de los directores municipales, sientan las bases generales para un procedimiento administrativo, sin que ello trastoque de manera alguna las facultades propias del Municipio, pues únicamente se trata de que el propio Municipio conforme una comisión especializada conformada tanto por funcionarios municipales, como por representantes de los colegios de profesionistas para lograr opiniones y proyectos mejor elaborados, al trabajar gobierno y expertos en conjunto para un mismo fin.

"Luego, en relación con lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 10, en el que se establece como atribución del Municipio la de trabajar en forma coordinada con el Gobierno del Estado en los planes de desarrollo urbano, el Municipio actor estima que se verá obligado a crear convenios con la autoridad estatal, siendo la elaboración de los planes parciales facultad exclusiva del Municipio, razonamiento que resulta infundado, pues al otorgar al Municipio la facultad de referencia, no se ve intervenida la potestad del mismo relativa a la elaboración, aprobación, ejecución y revisión de los planes parciales, sino que por el contrario, se reconoce dicha facultad como propia del Municipio sin perjuicio de los convenios de colaboración con el Gobierno Estatal.

"Luego, por lo que ve al concepto de invalidez hecho valer en relación al artículo 81, el que señala que los planes de referencia –aquellos que prevé el artículo 78-A, fracción II– documentos de consulta obligada en el proceso de formulación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo, la parte actora estima que se conmina al Municipio a observar dichos lineamientos, siendo atribución propia del mismo decidir qué documentos debe consultar. Sin embargo, si bien es cierto que dicho precepto señala que dichos documentos son de consulta obligatoria para el Municipio, será este último quien en última instancia decidirá respecto de la aplicación y ejecución de los mismos, ya que estos documentos únicamente definirán los lineamientos generales del ordenamiento territorial. Lo anterior es así, ya que la esfera estatal, en el ámbito de sus propias atribuciones propicia y tiende a garantizar que los referidos documentos funjan como directrices que oriente el desarrollo armónico del Municipio y de esta manera el Estado –lato sensu– cumple con su obligación constitucional de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

"Finalmente, refiere específicamente respecto del artículo 83, que prevé que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial emitirá recomendaciones en caso de que los planes y programas no se hayan apegado a las disposiciones del código, interviene en facultades municipales, pues la secretaría no puede modificar los referidos planes y programas parciales.



"Lo anterior resulta infundado, pues antes que nada debe atenderse a la teleología del mismo para pronunciarse sobre su constitucionalidad o no, y en efecto, este precepto tiene por objeto la noble labor de garantizar que los programas o planes estén previamente aprobados con apego a las disposiciones del Código Urbano y, por otro lado, la facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de emitir recomendaciones no tienen otro objetivo que coadyuvar con el cumplimiento de las disposiciones del código impugnado, facultades que son plenamente constitucionales, pues en términos del artículo 27 constitucional tienen por objeto dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, sin que ello implique la facultad de la misma de modificar los planes y programas que ya fueron aprobados por el Municipio, por lo que se colige que no hay intromisión alguna en la autonomía municipal.

"Es decir, no existe una invasión de esferas competenciales en perjuicio del Municipio, porque la autoridad estatal en ningún momento se sustituye en la autoridad municipal para aprobar los planes o programas que emita el Municipio, sino que únicamente se prevé un mecanismo para garantizar la observancia de las leyes federales y estatales en la materia previo a la publicación e inscripción correspondiente de los planes y Programas de Desarrollo Urbano.

"Segundo. Por otro lado, en cuanto al concepto de invalidez vertido en contra del artículo 47 del decreto impugnado, en el que, por un lado, se prevé que los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano deberán quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral y, por otro, que su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en los reglamentos municipales aplicables, la parte actora refiere que se contraviene la fracción III del artículo 47 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco, que contempla como obligación del presidente municipal la de convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes y/o reservadas.

"El anterior motivo de inconformidad es infundado, toda vez que la afirmación que hace la parte actora es producto de una interpretación aislada de los citados ordenamientos que prevén la función municipal, pues si bien es cierto que la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal obliga al primer munícipe a convocar a sesiones, también lo es que la disposición impugnada no atribuye dicha obligación a un funcionario en específico. En ese sentido, entre el Código Urbano y la referida ley no existe contradicción alguna.

"Pero además, no se puede alegar la inconstitucionalidad de este precepto aduciendo que es contrario a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, ya que como se ha expresado previamente, para que sea procedente la controversia constitucional tiene que demostrarse la existencia

de una contradicción directa a la Constitución, que invada facultades constitucionales o que contravenga la cláusula federal.

"Aunado a ello, es el propio artículo 47 del Código Urbano el que reconoce que corresponde a los Municipios, mediante su facultad reglamentaria, la integración, organización, funcionamiento y atribuciones del multicitado consejo, únicamente previniendo, como base general, que deberán reunirse a sesión mínimo de forma bimestral, sin que por este hecho se afecte la esfera competencial del Municipio.

"...

"Tercero. Participación del Instituto Jalisciense de la Vivienda. Luego, por lo que ve a la impugnación que la parte actora hace de los artículos 188, 195 y 298, en los cuales se establece, respectivamente, que el Instituto Jalisciense de la Vivienda suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios; que las enajenaciones de predios para realización de programas de normas, y que a toda licencia de urbanización deberá presentarse el dictamen del referido instituto que certifique la viabilidad jurídica social, económica y urbanística del proyecto, considera que es inconstitucional por estimar que mediante los mismos se convierte a dicho organismos público encargado de la vivienda en una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, toda vez que es facultad exclusiva del Municipio ejercer el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y el control y vigilancia de uso de suelos y de ahí su presunta inconstitucionalidad.

"Al respecto, debe decirse que el referido concepto de invalidez resulta totalmente improcedente, pues debe aclararse que la inclusión del Instituto Jalisciense de la Vivienda dentro de la norma impugnada, se limita únicamente a sustituir el término 'organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado', que ya se contemplaba en el dispositivo reformado y cuya intervención ha sido con la finalidad de coordinar la participación con los Municipios con el objeto de realizar programas de vivienda en favor de los habitantes de sus localidades, así como de definir la política de vivienda en el Estado, de conformidad con la Ley de Vivienda para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Así, toda vez que ya se preveía la participación del referido organismo público descentralizado y la reforma únicamente se limitó a denominar a éste como el Instituto Jalisciense de la Vivienda, los conceptos de invalidez de la parte actora resultan además de infundados, inoperantes por extemporáneos, pues sólo cambió su denominación.

"Sin perjuicio de ello, se manifiesta que con la participación del citado organismo público descentralizado, se pretende promover a que los Municipios establezcan convenios con el mismo, con la finalidad de que dicho instituto

apoye a garantizar las condiciones para una vivienda digna a los ciudadanos, evitando que los desarrolladores incidan a su criterio sobre el crecimiento urbano sin observar las políticas de vivienda respectivas, pues es el instituto quien posee un conocimiento especializado en la materia, que permitirá contribuir a la generación de vivienda digna de interés social y popular, así como a una programación y aprovechamiento estratégico territorial.

"Aunado a lo anterior, mediante la emisión del dictamen a que se refiere el artículo 298 y demás disposiciones que se desprenden del mismo, se pretende prevenir que los urbanizadores realicen la venta de lotes o celebren contratos preparatorios de venta, y que no haya solicitado todavía su licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento, creando así un mecanismo para asegurar el cumplimiento de la política de vivienda por parte de los urbanizadores y autoridades municipales.

"Cuarto. Participación de la autoridad estatal encargada de la vialidad y movilidad. En relación al artículo 212 Bis, en el que se responsabiliza a la autoridad estatal encargada de la vialidad y movilidad, de identificar los puntos de conflictos donde el transporte colectivo es ineficiente o riesgoso, la parte actora aduce que las acciones en materia de vialidad y movilidad no pueden ser una facultad exclusiva de la autoridad estatal.

"Lo anterior resulta infundado, toda vez que el dispositivo impugnado no atribuye facultades exclusivas a la Secretaría de Movilidad, como erróneamente se estima, sino que las responsabiliza de identificar los puntos conflictivos y colaborar con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, ámbito en el cual, de conformidad con el artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios deberán intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incidan en su demarcación, lo que implica un trabajo coordinado entre los ámbitos estatal y municipal.

"Así, el dispositivo que en el presente punto se estudia, busca la realización de diversas acciones como parte integral de los planes de urbanización y que benefician los traslados de los habitantes de la urbe, sin que se pueda afirmar que el mismo invade una esfera competencial del Municipio, ya que el propio precepto establece que únicamente le corresponde identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad que la autoridad competente, es decir, el Municipio, realice las acciones urbanísticas de mejoramiento que estime pertinentes."

El Poder Ejecutivo ofreció y exhibió como pruebas de su parte los Periódicos Oficiales del Estado de Jalisco correspondientes al cinco de noviembre de dos mil quince –correspondiente a la publicación del decreto impugnado– y

dieciséis de febrero de dos mil trece —en el que aparece publicado el acuerdo legislativo mediante el cual se expide el bando solemne para dar a conocer la declaratoria de gobernador electo del Estado de Jalisco—, así como copia certificada del acuerdo de trece de junio de dos mil catorce, por el que el gobernador del Estado de Jalisco designó al secretario general de Gobierno.

**NOVENO.—Se tiene por contestada la demanda y por señalada fecha para la audiencia.** Por auto de dos de marzo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo por recibidos los escritos y anexos firmados por el presidente, vicepresidente y prosecretario, todos de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, así como por el titular del Poder Ejecutivo y el secretario general de Gobierno, de esa entidad federativa; por acreditada su personería para actuar en el presente asunto; por contestada la demanda, por designados a sus delegados y señalado el domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad; asimismo, indicó lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos y ordenó correr traslado al Municipio actor y a la procuradora general de la República con copias de las contestaciones de demanda.

**DÉCIMO.—Intervención de la Procuraduría General de la República.** La procuradora general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

**DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia y puesta en estado de resolución.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, 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, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno 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<sup>7</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del

<sup>7</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 15 de octubre de 2012)

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

Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> así como por el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>9</sup> dado que, en el caso, la parte actora es un Municipio que impugna una norma general emitida por el Estado al que pertenece.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>10</sup> se precisa que en el presente asunto se demandó la invalidez de los artículos 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII, LVIII; 47, párrafo segundo; 81; 83; 188, primer párrafo; 195, primer párrafo; 212 Bis; 247, primer párrafo; 253, primer párrafo; 254; 255, primer párrafo; 284, apartado A, párrafo primero; 286, primer párrafo; 287, primer párrafo, fracción III; 288; 298, fracciones II y VII; 306, primer párrafo y 307, fracción II, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformados mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*" el cinco de noviembre de dos mil quince.

Resulta importante destacar que si bien en la demanda el Municipio actor no señaló destacadamente —en el apartado relativo— que impugnaba los artículos 247, primer párrafo; 253, primer párrafo; 254; 284, apartado A), párrafo primero; 286, primer párrafo y 306, primer párrafo; lo cierto es que de la lectura de los conceptos de invalidez se desprende que se manifestaron motivos de disenso en contra de dichos numerales, motivo por el cual, este Tribunal Pleno estima oportuno analizar su regularidad constitucional, al formar parte integral de la pretensión de la parte actora.

TERCERO.—**Oportunidad de la presentación de la demanda.** La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente.

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>8</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>9</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobrepasar y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. ..."

<sup>10</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia<sup>11</sup> contempla que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

En el caso, se impugnan varios artículos del Código Urbano del Estado de Jalisco, reformados y adicionados mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*" el cinco de noviembre de dos mil quince, por lo que el referido plazo inició el seis de noviembre de dos mil quince y concluyó el siete de enero de dos mil dieciséis.

Lo anterior, en la inteligencia que, de conformidad con los numerales 2o. y 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>12</sup> en relación con los diversos 3 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>13</sup> y con el punto primero, incisos c) y k), del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>14</sup> del cómputo referido deben descontarse los días siete, ocho,

<sup>11</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."

<sup>12</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>13</sup> "Artículo 3o. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>14</sup> "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"...

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"...

"k) El veinte de noviembre; ..."

Cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 74, fracción VI, señala que:

"Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

"...

"VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre; ..."

catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre, cinco, seis, doce y trece de diciembre, todos del año dos mil quince, así como dos y tres de enero de dos mil dieciséis, que fueron sábados y domingos; el dieciséis y veinte de noviembre de dos mil quince; el uno de enero de dos mil dieciséis. De igual manera, el plazo que corrió del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil quince, correspondiente al segundo periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el dieciocho de diciembre de dos mil quince, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

No es óbice a lo anterior que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, al contestar la demanda, hayan formulado diversos razonamientos tendentes a evidenciar que algunos de los preceptos impugnados por la parte actora no sufrieron modificaciones sustantivas en las porciones normativas controvertidas y que, por ende, debe sobreserse en el juicio respecto de ellos, al no haberse promovido la demanda dentro del plazo legal correspondiente. Sin embargo, dado que tales argumentos, en todo caso, sólo afectan a algunos de los dispositivos impugnados y no a todos, se estima pertinente señalar que la demanda sí se encuentra presentada de manera oportuna; en el entendido que las manifestaciones vertidas por los demandados respecto a la extemporaneidad para reclamar algunas de las normas impugnadas, será materia de estudio en el apartado relativo a las causales de improcedencia, pues aun de ser fundados no podrían generar el sobreseimiento total por inoportunidad en la presentación de la demanda.

**CUARTO.—Oportunidad en la presentación de las contestaciones.** Los escritos de contestación de demanda se presentaron dentro del plazo de treinta días que para tal efecto establece el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>15</sup>

Ello es así, ya que el acuerdo admisorio de demanda se notificó al Poder Legislativo del Estado de Jalisco el seis de enero de dos mil dieciséis y al Poder Ejecutivo el siete siguiente.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> "Artículo 26. Admitida la demanda, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. ..."

<sup>16</sup> Fojas 110 y 111 del expediente principal.

Dichas notificaciones surtieron efectos al día siguiente en términos del artículo 6o., párrafo primero, de la ley reglamentaria,<sup>17</sup> por lo que los plazos corrieron:

a) Para el Poder Legislativo, del ocho de enero al veintitrés de febrero de dos mil dieciséis.

b) Para el Poder Ejecutivo, del once de enero al veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis.

En el entendido de que deben descontarse los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de enero; seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de febrero, todos de dos mil dieciséis, por haber sido sábados y domingos; así como el uno, cinco y doce de febrero del año en cita.<sup>18</sup>

Luego, si los escritos de contestación de demanda del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Jalisco, se depositaron en las oficinas del Servicio Postal Mexicano de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, los días dieciséis y veintitrés de febrero de dos mil dieciséis,<sup>19</sup> respectivamente, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

QUINTO.—**Legitimación activa.** Anna Bárbara Casillas García, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Guadalajara, Estado de Jalisco,<sup>20</sup> está legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio referido, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones

<sup>17</sup> "Artículo 6o. Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas.

"Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en este título serán nulas. Declarada la nulidad se impondrá multa de uno a diez días al responsable, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo."

<sup>18</sup> Todos ellos inhábiles de conformidad con los artículos 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, punto primero, incisos c), e) y m) del Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el Acuerdo tomado por este Tribunal Pleno en sesión privada de once de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>19</sup> Fojas 910 y 983 *ibidem*.

<sup>20</sup> Tal carácter quedó acreditado con la constancia de mayoría expedida el catorce de junio de dos mil quince por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, la cual quedó agregada a fojas 37 y 38 del presente expediente.



I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>21</sup> y 52, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.<sup>22</sup>

Ello es así, ya que, atento a los preceptos citados, el Municipio actor es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales y en lo que atañe a los Municipios del Estado de Jalisco, corresponde al síndico su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

**SEXTO.—Legitimación pasiva.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco tienen el carácter de parte demandada en la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>23</sup> al ser quienes emitieron y promulgaron, respectivamente, el decreto que contiene las normas generales impugnadas por el Municipio actor.

En este contexto, debe decirse que Enrique Aubry de Castro Palomino, Edgar Oswaldo Bañales Orozco y José García Mora, en su carácter de presidente y secretarios –en funciones– de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco,<sup>24</sup> respectivamente, están legitimados para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo demandado, en términos de los artículos 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones

<sup>21</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

<sup>22</sup> "Artículo 52. Son obligaciones del síndico:

" ...

(Reformada, P.O. 25 de diciembre de 2008) (F. de E., P.O. 6 de octubre de 2009)

"III. Representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que éste sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales; ..."

<sup>23</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

" ...

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

<sup>24</sup> Cabe señalar que si bien los promoventes tienen el carácter de presidente, vicepresidente y prosecretario, según se advierte de la copia certificada del acta de la junta preparatoria verificada por el Congreso del Estado de Jalisco el veinticinco de octubre de dos mil quince, agregada a fojas 131 a 139, lo cierto es que los dos últimos manifestaron que actuaban en funciones de secretarios de la mesa directiva, lo cual está permitido en términos del artículo 32, parágrafo 2, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que dice:

I y II del Artículo 105 Constitucional y 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.<sup>25</sup>

Lo anterior es así, pues de conformidad con los preceptos citados, la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, a través de su presidente y los secretarios aludidos, es el ente facultado para representar al Poder Legislativo del Estado en todas las controversias judiciales en que sea parte.

En razón de lo así expuesto, debe concluirse que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, por conducto de los referidos integrantes de su mesa directiva, cuenta con legitimación pasiva necesaria para actuar en la presente controversia constitucional.

Asimismo, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco,<sup>26</sup> está legitimado para contestar la demanda en representación del Poder Ejecutivo demandado, en términos de los artículos 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; 50, fracciones XIX y XXVI, de la Constitu-

---

"Artículo 32.

"1. El presidente de la mesa directiva no puede abandonar su lugar, salvo cuando decida intervenir y hacer uso de sus atribuciones personales como diputado en la tribuna, para fijar su postura personal respecto de un asunto en particular y no a nombre del Congreso del Estado, lo que se entiende como ausencia temporal.

"2. En las ausencias temporales del presidente de la mesa directiva, los vicepresidentes lo sustituyen de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procede para cubrir las ausencias temporales de los secretarios. Los vicepresidentes y los prosecretarios, suplen también al presidente y a los secretarios respectivamente, cuando en sesión éstos desean tomar parte en las discusiones."

<sup>25</sup> El artículo 11, párrafo primero, ya fue transcrito con anterioridad.

"Artículo 35. Son atribuciones de la mesa directiva:

"...

"V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, y ejercer de manera enunciativa mas no limitativa, todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiera en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva podrá delegar dicha representación de forma general o especial, sin perjuicio de la que recaiga en diversos servidores públicos por ministerio de ley; ..."

<sup>26</sup> Lo que acredita con la declaratoria de gobernador constitucional publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el dieciséis de febrero de dos mil trece, documento que obra agregado a fojas 974 a 981 del expediente principal.

ción Política del Estado de Jalisco<sup>27</sup> y 4o., fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.<sup>28</sup>

Ello, debido a que, de conformidad con los preceptos citados, corresponde al gobernador del Estado representar al Estado de Jalisco.

Por otra parte, Roberto López Lara, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco,<sup>29</sup> carece de legitimación pasiva para actuar en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, ya que del artículo 11<sup>30</sup>

<sup>27</sup> "Artículo 50. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado: ...

"XIX. Representar al Estado de Jalisco, con las facultades que determine la ley o el Congreso, en los términos establecidos en esta Constitución y designar apoderadosos;

"...

"XXVI. Las demás que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de éstas se deriven."

<sup>28</sup> "Artículo 4o. El gobernador del Estado es el titular de la administración pública del Estado y tiene las siguientes facultades y atribuciones:

"...

"II. Representar al Estado de Jalisco y llevar la dirección de las relaciones con la Federación, las demás entidades federativas, los otros poderes del Estado, y los Gobiernos Municipales; ..."

<sup>29</sup> Carácter que acredita con la designación y toma de protesta que obran agregados a fojas 982 y 982 bis de autos.

<sup>30</sup> "Artículo 11. Las secretarías tienen las siguientes atribuciones generales:

"I. Auxiliar al gobernador del Estado en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales del Poder Ejecutivo del Estado, en las materias que les correspondan de acuerdo a su competencia;

"II. Formular proyectos de iniciativas de ley o decreto, proyectos de reglamentos y acuerdos en las materias de su competencia, así como remitirlos al gobernador del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno;

"III. Refrendar los reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, que emita el gobernador del Estado en ejercicio de sus facultades constitucionales, con la firma de su titular. En el caso de la Secretaría General de Gobierno, deberá refrendar todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador promulgue o expida para que sean obligatorias, sin este requisito no surtirán efecto legal;

"IV. Participar en la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, respecto a las previsiones presupuestales necesarias en las materias de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables;

"V. Participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, así como los planes y programas que de él se deriven, respecto de las materias de su competencia;

"VI. Participar en la elaboración y ejecución de los convenios de colaboración y coordinación, en las materias de su competencia, celebrados por el Gobierno del Estado con la Federación, las entidades federativas y los Municipios, o con particulares;

"VII. Proponer al gobernador del Estado la celebración de instrumentos de coordinación y cooperación con las autoridades federales y municipales, o con particulares, en las materias de su competencia;

"VIII. Diseñar y proponer a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas los manuales de organización, operación, procedimientos y servicios de su competencia;

"IX. Proponer al gobernador del Estado las normas, políticas y medidas de las entidades que coordine;

"X. Participar en la elaboración y modificación de los programas institucionales de las entidades que coordine;

y del diverso 13,<sup>31</sup> ambos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, no se advierte que el citado funcionario cuente con facultades para actuar con esa representación.

"XI. Participar en los proyectos que, en las materias de su competencia, el gobernador del Estado debe someter a la revisión del Congreso del Estado; y

"XII. Las demás que establezcan otras disposiciones legales y reglamentarias aplicables."

<sup>31</sup> "Artículo 13. La Secretaría General de Gobierno tiene las siguientes atribuciones:

"I. Conducir las relaciones institucionales del Poder Ejecutivo del Estado con las autoridades federales, estatales o municipales, partidos y agrupaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil;

"II. Vigilar el cumplimiento de las Constituciones Federal y Estatal por parte de las autoridades estatales y municipales, así como el respeto de los derechos humanos y las garantías para su protección;

"III. Elaborar y presentar las iniciativas de ley o decreto del gobernador del Estado, ante el Congreso del Estado;

"IV. Refrendar las leyes y decretos del Congreso del Estado, así como los reglamentos y decretos del gobernador del Estado, con la firma de su titular;

"V. Publicar y divulgar las leyes y decretos del Congreso del Estado, así como los reglamentos y decretos del gobernador del Estado;

"VI. Otorgar al Poder Judicial del Estado el auxilio requerido para el debido ejercicio de sus funciones;

"VII. Atender los asuntos de política interior o de relaciones del Poder Ejecutivo, no encomendados por ley a otras dependencias;

"VIII. Proporcionar los servicios jurídicos no encomendados por ley, así como asesoría jurídica general a las dependencias y entidades del Gobierno del Estado;

"IX. Asesorar a las autoridades estatales en asuntos agrarios;

"X. Tramitar los asuntos relativos a nombramientos, renunciaciones y licencias de Magistrados, secretarios y otros funcionarios, que sea competencia del Poder Ejecutivo del Estado y no esté reservado expresamente a otra secretaría;

"XI. Intervenir en las expropiaciones, conforme a la ley;

"XII. Intervenir en las funciones electorales, conforme a la ley;

"XIII. Ejercer las atribuciones que la legislación federal en materia de población establece para los Estados, así como las atribuciones derivadas de los convenios celebrados por el Gobierno del Estado con autoridades federales, estatales y municipales;

"XIV. Administrar el calendario oficial del Poder Ejecutivo del Estado y coordinarlo en lo posible con los correspondientes a los otros Poderes del Estado, a los Municipios y al calendario universitario;

"XV. Emitir las comunicaciones oficiales del Ejecutivo del Estado;

"XVI. Promover, incentivar y encauzar la participación ciudadana y la intervención de los organismos de la sociedad civil;

"XVII. Intervenir en el control del ejercicio del notariado, conforme a la ley;

"XVIII. Certificar a los prestadores de servicios de certificación de utilización de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, conforme a la ley;

"XIX. Administrar el Registro Civil del Estado y el Archivo General del Registro Civil;

"XX. Administrar el Registro Público de la Propiedad;

"XXI. Administrar el Registro de Profesionistas y sus colegios en el Estado;

"XXII. Llevar el registro de autógrafos para la legalización de las firmas de funcionarios públicos estatales y municipales, así como los servidores públicos con fe pública y notarios;

"XXIII. Administrar el Sistema de Firma Electrónica Certificada;

"XXIV. Administrar el Periódico Oficial El Estado de Jalisco;

"XXV. Administrar la edición de la revista oficial Jalisco;

No es óbice a lo anterior que este Tribunal Pleno haya sostenido en diversas ejecutorias que los secretarios de Gobierno de los Estados sí cuentan con legitimación pasiva para actuar en controversias constitucionales cuando intervinieron en el refrendo o en la publicación de los decretos del gobernador.<sup>32</sup> Ello, ya que en el presente caso no se impugna acto alguno que pudiera ser atribuible al secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco, como el refrendo o publicación del decreto que contiene las reformas al Código Urbano, materia de la presente controversia.

"XXVI. Administrar el Archivo General del Gobierno;

"XXVII. Administrar el Archivo Histórico del Estado;

"XXVIII. Administrar el Archivo de Instrumentos Públicos;

"XXIX. Administrar el Patrimonio Inmobiliario del Estado;

"XXX. Organizar el Servicio Social Profesional en el Estado;

"XXXI. Tramitar lo relacionado con los nombramientos, renunciaciones y licencias de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

"XXXII. Hacerse cargo a través de su titular, del despacho del ciudadano gobernador del Estado, en el caso previsto en el artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, pudiendo ejercer, en ese periodo, las atribuciones que la propia Constitución Local le otorga al Ejecutivo, en las fracciones III, IV, VIII, IX, XII, XIV, XV, XVI y XXIII de su artículo 50, así como las dispuestas por esta ley orgánica en su artículo 4o.;

"XXXIII. Ejercer las acciones reivindicatorias y en materia patrimonial a cargo del Estado y la función de su consejero jurídico;

(Reformada, P.O. 22 de noviembre de 2014)

"XXXIV. Participar en los Sistemas Nacional y Estatal, tanto de Seguridad Pública como de Protección Civil, en los términos de la legislación aplicable;

(Reformada, P.O. 22 de noviembre de 2014)

"XXXV. Coordinar las funciones y acciones en materia de protección civil; y

(Adicionada, P.O. 22 de noviembre de 2014)

"XXXVI. Las demás que establezcan otras disposiciones legales o reglamentarias aplicables."

<sup>32</sup> El criterio citado se advierte de las tesis jurisprudenciales siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.—Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el secretario general de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del gobernador del Estado y su publicación.". Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 180374. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 104/2004, página 1817.

SÉPTIMO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se examinarán las causas de improcedencia que plantean las partes o que, en su caso, advierta este Alto Tribunal de oficio, de conformidad con lo establecido en el párrafo último del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>33</sup>

Antes de proceder al estudio del presente apartado, es importante indicar que en el mismo se analizarán en su conjunto los artículos que el Municipio actor señaló —destacadamente— en la parte relativa de su demanda, así como contra los cuales combatió su regularidad constitucional en los motivos de inconformidad que expresó, los cuales —integralmente— se delimitaron en el considerando segundo de esta sentencia.

Este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de la causa de improcedencia proveniente de la interpretación del artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>34</sup> de donde resulta que las controversias constitucionales

---

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.— Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia." Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 188738. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 109/2001, página 1104.

<sup>33</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

<sup>34</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."

resultan improcedentes en contra de preceptos respecto de los que no se haya formulado concepto de invalidez alguno.<sup>35</sup>

Al respecto, es importante señalar que sobre el artículo 288 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, la parte actora solicitó a este órgano colegiado que analizara la regularidad constitucional del mencionado precepto legal;<sup>36</sup> sin embargo, del análisis integral de los conceptos de invalidez que esgrimió el Municipio actor no se advierte la existencia de argumento alguno tendente a combatir la constitucionalidad del numeral de mérito, razón por la que procede decretar su sobreseimiento en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En diverso aspecto, cabe destacar que si bien los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco no invocaron de forma destacada la actualización de la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno advierte de oficio que de la lectura integral de sus respectivos escritos, se desprende el argumento relativo a que diversos dispositivos reclamados no fueron objeto de un cambio sustantivo respecto del texto anterior al que en esta vía se com-

---

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

<sup>35</sup> Sustenta lo anterior la tesis P. VI/2011, de rubro, texto y datos de localización siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.—Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.". Novena Época. Registro digital: 161359. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis P. VI/2011, página 888.

<sup>36</sup> Foja 4 del expediente.

bate y, por tanto, su impugnación deviene extemporánea, al no haberse planteado en el momento procesal oportuno.

Es importante señalar que este órgano colegiado analiza la causa de improcedencia en el presente apartado y no en el diverso de oportunidad, en la medida de que el acto legislativo impugnado por el Municipio actor consiste en el Decreto 25655/LX/2015 por el que se adicionaron, modificaron y derogaron diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, por lo cual, en el apartado de oportunidad, se analizó si la controversia constitucional promovida contra dicho decreto –entendido en su integridad– fue interpuesta dentro del plazo de treinta días siguientes a su publicación que delimita la ley reglamentaria.

Así, en el capítulo de causas de improcedencia, se estudia, en cada caso, si las normas impugnadas sufrieron un cambio sustancial<sup>37</sup> o no, puesto que de no ser así la parte actora debió controvertir su regularidad constitucional en el momento oportuno, es decir, desde su primera publicación.

Similares consideraciones se establecieron en la acción de inconstitucionalidad 55/2016, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.

En ese contexto, para determinar si las normas reclamadas en la presente vía fueron impugnadas en el plazo oportuno, resulta indispensable dilucidar primero si el texto impugnado sufrió reformas o cambios en su redacción, que constituyan un nuevo acto legislativo que, por tanto, dé lugar a una nueva oportunidad de su impugnación.

Por resultar ilustrativo para el estudio en mención, a continuación se inserta un cuadro comparativo de los preceptos impugnados,<sup>38</sup> únicamente en la parte controvertida por el Municipio actor, destacándose las partes que sufrieron modificaciones:

---

<sup>37</sup> Cabe señalar que sobre esta temática, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte adoptó por mayoría de seis votos el criterio que se ha denominado como de cambio "sustantivo" o "material", mientras que, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 11/2015, el citado criterio se aceptó por una mayoría de siete votos. En diversa sesión de seis de junio de dos mil dieciséis, al resolverse las controversias constitucionales 50/2012 y 60/2012, el Pleno reiteró el criterio en cita.

<sup>38</sup> Artículos 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII; 47; 81; 83; 188, primer párrafo; 195, primer párrafo; 212 Bis; 247, primer párrafo; 253, primer párrafo; 254, primer párrafo; 255, primer párrafo; 284, inciso A); 286, primer párrafo; 287, primer párrafo, fracción III; 298, fracción II; 306, primer párrafo y 307, primer párrafo, fracción II, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco.



Texto anterior a la reforma	Texto reformado por decreto publicado el 5 de noviembre de 2015
<p><b>"Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>...</p> <p><b>XXIX.</b> Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica; ..."</p>	<p><b>"Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>XXIX.</b> Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, <b>los planes de desarrollo urbano de centro de población y los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva;</b></p> <p>...</p> <p><b>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;</b></p> <p><b>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de</b></p>

	<p>condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;</b></p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>LVI. Aprovechar los presupuestos y subsidios previstos en los programas estatales y federales de la administración pública, destinados a la construcción de infraestructura urbana, con el fin de obtener recursos para el mejoramiento y reparaciones de las áreas comunes de la vivienda de interés social en régimen de condominio, exceptuando los de gasto corriente;</b></p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos munici-</b></p>
--	--

	<p>pales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;</p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;</b></p> <p>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano; ..."</b></p>
<p><b>"Artículo 47.</b> Los consejos municipales de desarrollo urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los consejos municipales de desarrollo urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal.</p>

	<p><b>Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral."</b></p>
<p><b>"Artículo 81.</b> Los planes de referencia serán documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano. Respetando la autonomía municipal, estos documentos definirán lineamientos generales de ordenamiento territorial en la materia que corresponde a cada uno de los tres planes, para garantizar la congruencia, la integralidad, la sustentabilidad, la visión de largo plazo y la racionalidad de la política urbana estatal y municipal."</p>	<p><b>"Artículo 81.</b> Los planes de referencia serán documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano. Respetando la autonomía municipal, estos documentos definirán lineamientos generales de ordenamiento territorial en la materia que corresponde a cada uno de los tres planes, para garantizar la congruencia, la integralidad, la sustentabilidad, la visión de largo plazo y la racionalidad de la política urbana estatal y municipal."</p>
<p><b>"Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas y planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas y planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico <b>y territorial</b> aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal."</p>

	<p><b>La Secretaría de Medio ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial, según sea el caso, emitirá las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que los planes y programas no cumplan con los requisitos referidos en el párrafo anterior, para efecto de que sean revisados, y en su caso modificados."</b></p>
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de abril de 2014)</p> <p><b>"Artículo 188.</b> Para los efectos del artículo anterior, <b>la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en coordinación con la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado</b>, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios <b>y las entidades y dependencias federales</b> y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán: ..."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 188.</b> Para los efectos del artículo anterior, <b>el Instituto Jalisciense de la Vivienda</b>, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios, <b>los Estados y la Federación</b>; y en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán: ..."</p>
<p><b>"Artículo 195.</b> Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social que realicen <b>las dependencias y entidades estatales y municipales</b> estarán sujetos a las siguientes normas: ..."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>Artículo 195.</b> Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social y popular que realicen <b>el Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios</b> estarán sujetos a las siguientes normas: ..."</p>

	<p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 212 Bis.</b> En los centros de población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar."</p>
<p><b>"Artículo 247.</b> Las autorizaciones, permisos o licencias para la realización de obras de urbanización, <b>conjuntos urbanos y habitacionales</b>, así como de fusiones, subdivisiones y relotificaciones sólo deberán otorgarse a: ..."</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 247.</b> Las autorizaciones, permisos o licencias para la realización de obras de urbanización, <b>condominios, o conjuntos habitacionales</b>, así como de fusiones, subdivisiones y relotificaciones sólo deberán otorgarse a: ..."</p>
<p><b>"Artículo 253.</b> A fin de facilitar los trámites y agilizar los mismos, los interesados en promover obras de urbanización, que no implique una modificación de uso de suelo, podrán solicitar a la dependencia técnica del Ayuntamiento, la revisión <b>preliminar del anteproyecto correspondiente</b>, presentando: ..."</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 253.</b> A fin de facilitar los trámites y agilizar los mismos, los interesados en promover obras de urbanización, que no implique una modificación de uso de suelo, podrán solicitar a la dependencia técnica del Ayuntamiento, la revisión <b>del Proyecto Preliminar de Urbanización</b>, presentando: ..."</p>
<p><b>"Artículo 254.</b> Conforme al <b>anteproyecto</b> a que se refiere el artículo anterior, el Municipio podrá autorizar la ejecución de obras preliminares de mejoramiento del predio, movimiento de tierras, de conectividad vial y</p>	<p><b>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 254.</b> Conforme al <b>proyecto</b> a que se refiere el artículo anterior, el Municipio podrá autorizar la ejecución de obras preliminares de</p>

<p>de servicios, siempre que el uso esté permitido, no afecte derechos de terceros, no impliquen la incorporación o uso urbano, ni venta o preventa al público de lotes y se encuentre avalado por un director responsable de proyecto."</p>	<p>mejoramiento del predio, movimiento de tierras, de conectividad vial y de servicios, siempre que el uso esté permitido, no afecte derechos de terceros, no impliquen la incorporación o uso urbano, ni venta o preventa al público de lotes y se encuentre avalado por un director responsable de proyecto."</p>
<p>"<b>Artículo 255.</b> Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo <b>no mayor a tres días hábiles</b> se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 255.</b> Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y <b>en un plazo no mayor a tres días hábiles</b> se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud <b>y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados.</b>"</p>
<p>"<b>Artículo 284.</b> Quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la dependencia municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de administrar y controlar la zonificación determinada en los programas y planes municipales de desarrollo urbano; misma que se realizará mediante dos tipos de dictámenes: ..."</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 284. A.</b> Quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la dependencia municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de administrar y controlar la zonificación determinada en los programas y planes municipales de desarrollo urbano; misma que se realizará mediante dos tipos de dictámenes: ..."</p>

<p>"<b>Artículo 286.</b> Los proyectos de <b>edificación</b> deberán ser revisados por la dependencia municipal, para verificar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Construcción, como también de otras disposiciones y reglamentos relativos a instalaciones especiales, seguridad y en su caso, diseño urbano e impacto ambiental. ..."</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 286.</b> Los proyectos <b>ejecutivos</b> de edificación deberán ser revisados por la dependencia municipal, para verificar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Construcción, como también de otras disposiciones y reglamentos relativos a instalaciones especiales, seguridad y en su caso, diseño urbano e impacto ambiental. ..."</p>
<p>"<b>Artículo 287.</b> La Dependencia Municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del proyecto <b>de edificación</b>:      ...</p> <p>III. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto <b>de edificación</b>, en un plazo de 24 horas, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal."</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 287.</b> La dependencia municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del proyecto <b>ejecutivo</b>:      ...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)      III. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto <b>ejecutivo</b> en un <b>plazo de 24 horas</b>, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal.</p> <p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia."</b></p>
<p>"<b>Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se ofrecen lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta</p>	<p>"<b>Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se ofrecen lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta</p>



<p>u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>...</p> <p><b>II.</b> Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado</b>, certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto; ..."</p>	<p>u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>II.</b> Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>Instituto Jalisciense de la Vivienda</b> certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto;</p> <p>...</p> <p><b>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>VII.</b> Una vez autorizado un proyecto de vivienda de interés social, se deberá de enterar del mismo, al Instituto Jalisciense de la Vivienda, quien lleva un control de la vivienda en el Estado."</p>
<p>"<b>Artículo 306.</b> Las disposiciones de este capítulo son aplicables a los actos de fusión, subdivisión y relotificación de predios, ubicados dentro y fuera de los centros de población. ..."</p>	<p>"<b>Artículo 306.</b> Las disposiciones de este capítulo son aplicables a los actos de fusión, subdivisión y relotificación de predios, ubicados dentro y fuera de los centros de población. ..."</p>
<p>"<b>Artículo 307.</b> La subdivisión o relotificación de predios urbanizados se autorizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>...</p>	<p>"<b>Artículo 307.</b> La subdivisión o relotificación de predios urbanizados se autorizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>...</p>

<p>II. La dependencia municipal con fundamento <b>en el dictamen de trazo, usos y destinos específicos</b>, otorgará o negará la autorización de subdivisión o relotificación y en su caso, expedirá en un término de 24 horas la licencia de subdivisión o relotificación, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal. ..."</p>	<p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>II. La dependencia municipal <b>con fundamento en los dictámenes</b>, otorgará o negará la autorización de subdivisión o relotificación y en su caso, expedirá en un término de 24 horas la licencia de subdivisión o relotificación, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal. ..."</p>
---	---

Como se advierte de la tabla que antecede, por lo que respecta a los artículos 81; 284, apartado A, párrafo primero<sup>39</sup> y 306, párrafo primero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco no sufrieron modificación alguna; de tal manera que su impugnación es extemporánea.

Por otra parte, el numeral 247 del aludido código urbano estatal, hace referencia –en el texto reformado– a los permisos o autorizaciones para la edificación de "*conjuntos habitacionales*", siendo que anteriormente se hacía mención a "*conjuntos urbanos y habitacionales*"; sin embargo, los dos conceptos consisten en "*la modalidad de aprovechamiento inmobiliario consistente en varias obras de edificación en un área determinada con vías públicas en su interior*",<sup>40</sup> es decir, tanto en el texto anterior como en el reformado, no se vislumbra una modificación en las hipótesis normativas que regula; de ese modo, no es posible arribar a la convicción de que existe un cambio sustantivo.

Ahora, por lo que hace al numeral 253 reclamado, anteriormente establecía que los interesados en realizar obras de urbanización, podrían agilizar los trámites correspondientes solicitando a la dependencia municipal la revisión *preliminar del anteproyecto respectivo*; en el texto reformado se hace mención de la revisión *del proyecto preliminar de urbanización*, a pesar de que, efectiva-

<sup>39</sup> Sobre este numeral es importante significar que en el texto anterior, el primer párrafo no se delimitada dentro del inciso A; sin embargo, ese cambio no implica que su contenido se haya reformado sustancialmente, motivo por el cual, es procedente aludir a que no existió alteración alguna; máxime que el Municipio actor solamente hace alusión al párrafo primero de dicho precepto legal.

<sup>40</sup> Artículo 5o. del Código Urbano para el Estado de Jalisco vigente: "XXVI. Conjunto habitacional: Modalidad de aprovechamiento inmobiliario consistente en varias obras de edificación en un área determinada con vías públicas en su interior; ..."

mente, se desprende la existencia de un cambio, no es sustancial, pues la modificación vinculada con la denominación que se le otorga a la revisión previa del proyecto que se aprobará o no de las obras de urbanización que pretendan hacerse, no altera el sentido de la disposición en comento.

Consideraciones que también deben sostenerse por lo que hace al artículo 254 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, puesto que la única diferencia entre el texto anterior y el actual radica en la denominación que se hace del documento que se presenta ante la dependencia municipal para la aprobación o no de la obra que pretende efectuarse.

Asimismo, cabe mencionar que en el artículo 307 de la aludida codificación se precisan los requisitos que deben cumplirse para efectos de que se solicite la subdivisión o relotificación de predios urbanizados; en la fracción II de tal numeral se prevé que la dependencia municipal analizará la solicitud correspondiente con fundamento en los *dictámenes*.

Del análisis comparativo que se efectúa se advierte que si bien en el texto anterior a la reforma se aludía a que la autoridad municipal debía atender al *dictamen de trazo, usos y destinos específicos*, lo cierto es que la modificación no es sustancial, pues ello no implica que se deba atender a otro tipo de estudios técnicos o que se incrementaron, por el contrario, el legislador únicamente se refirió a los señalados en el fracción I del mencionado artículo 307;<sup>41</sup> de esa manera, no se advierte la existencia de un cambio sustancial en el contenido de dicha porción normativa, por lo que su impugnación debió acaecer desde la primera publicación, que en el caso no tuvo verificativo en el decreto que en el presente asunto se controvierte.

En tal virtud, se sobresee en la controversia constitucional por cuanto hace a los numerales 81; 247, primer párrafo; 253, primer párrafo; 254; 284, apartado A, párrafo primero; 306, primer párrafo y 307, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, de conformidad con lo previsto en el numeral 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>41</sup> "Artículo 307. ...

"I. El titular del predio al promover la subdivisión o relotificación, solicitará los dictámenes de trazo, y de usos y destinos específicos, anexando un croquis de los predios involucrados, con su localización, referencia al área donde se ubiquen, y la propuesta de subdivisión o relotificación; y ..."

Los demás artículos impugnados sí tuvieron cambios sustantivos, por lo que no procede decretar su sobreseimiento.

En torno al artículo 10, fracción XXIX, se introdujo un nuevo tipo de plan de desarrollo urbano –urbano de centro de población– y un nuevo tipo de zona protegida –patrimonio cultural–.

Además, el artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, antes de la reforma llegaba hasta la fracción LII. Con la reforma se adicionan nuevas fracciones, entre ellas las impugnadas, la LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, en las que ahora se prevén nuevas facultades municipales para conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables.

En la fracción LIV se establece la facultad municipal para conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, sin que pase inadvertido que antes de la reforma de cinco de noviembre de dos mil quince, el Código Urbano para el Estado de Jalisco ya preveía la existencia del organismo denominado "Comisión Municipal de Directores Responsables", tal como se desprende del artículo 5o., fracción XXII, de la legislación vigente antes de la reforma citada.

Sin embargo, en ningún precepto se establecía quién debía velar por la conformación de ese organismo, lo que sí se prevé en el artículo 10, fracción LIV, ahora impugnado.

Además, se amplió la gama de profesionistas que pueden formar parte de la Comisión Municipal de Directores Responsables y se reformaron también los plazos en que ésta debe actualizar –para efectos de vigencia– los registros de los directores responsables y corresponsables de obra.

Asimismo, las fracciones LV, LVI, LVII y LVIII establecen que el Municipio tiene la facultad de aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio o proporcionar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en áreas de uso común; obligaciones que el Municipio debe enfrentar para el desarrollo social.

Por lo que hace al artículo 47,<sup>42</sup> se agregó, en su segundo párrafo, la obligación de instalar los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano durante el

---

<sup>42</sup> Este artículo se sobresee por diversas razones, que con posterioridad se expondrán.

primer año de la administración municipal, así como la de sesionar al menos en forma bimestral.

Lo mismo ocurre con el artículo 83,<sup>43</sup> pues en él se adicionó el segundo párrafo en el que se establecen nuevas facultades a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial respecto de recomendaciones sobre los planes y Programas de Desarrollo Urbano, ordenamiento ecológico y territorial, aspectos que anteriormente no se advertían.

Por otro lado, en el artículo 188, párrafo primero, se establece que el Instituto Jalisciense de Vivienda será quien suscribirá los acuerdos de coordinación entre los Municipios, los Estados y la Federación, mientras que en el texto antes de la reforma, tal actuación se efectuaba mediante un ejercicio de coordinación entre la Secretaría de Medio Ambiente, la de Desarrollo Territorial y la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (ahora Instituto Jalisciense de Vivienda), lo que implica un cambio sustancial, al sustituirse el organismo encargado de realizar la coordinación sobre acciones contenidas en el artículo 187 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.<sup>44</sup>

Por su parte, el artículo 195, párrafo primero, también sufrió una modificación sustantiva, puesto que anteriormente se establecía que respecto de

---

<sup>43</sup> Respecto de este numeral, se sobresee en la controversia por diversa razón que con posterioridad se expondrá.

<sup>44</sup> "Artículo 187. El Estado, los Municipios y, en su caso, en coordinación con el Gobierno Federal, llevarán a cabo acciones en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, con objeto de:

"I. Establecer y desarrollar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la promoción y el fomento de los sectores social y privado, así como para la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano;

"II. El diseño y aplicación de instrumentos operativos, administrativos, fiscales y financieros para la generación de suelo con infraestructura, equipamientos y servicios con oportunidad, calidad y precio que requieren el desarrollo urbano;

"III. Las acciones para regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria, así como para revertir en favor de la sociedad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano; (Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"IV. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios mediante acciones de vivienda, y oferta de tierra con infraestructura básica, que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

"V. Fortalecer los catastros y registros públicos de la propiedad y la modernización de las haciendas municipales, promoviendo la actualización de los tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria."

las enajenaciones de reservas territoriales patrimoniales para la edificación de programas de vivienda correspondían a las dependencias estatales y municipales cumplir con diversos requisitos para su desarrollo, mientras que en el texto actual se delimita dicha función al Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios; de ese modo, como se advierte, se sustituyó y especificó la autoridad estatal que comparte la atribución con el Municipio que corresponda.

Se adicionó el artículo 212 Bis, sin que en algún precepto del código, previo a la reforma, se encontrara establecida la nueva responsabilidad otorgada a la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad de *"identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar"*, razón por la cual, resulta evidente que dicho precepto sí es susceptible de impugnarse con motivo de la entrada en vigor del decreto de reformas aquí controvertido.

En el numeral 255, párrafo primero, se incluyó la porción normativa en la que se señala que *"se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados"*; lo que implica un cambio sustantivo en la norma en cuestión, ya que, anteriormente, la única consecuencia que tenía el promovente –quien solicitaba la autorización para la realización de una obra de urbanización– de no subsanar las omisiones indicadas por la autoridad –cuando no acreditara los requisitos para desempeñarse como urbanizador, o cuando la documentación estuviera incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reuniera los requisitos legales–, era que se le regresara el expediente con las anotaciones pertinentes en su solicitud, mientras que ahora, además de ello, debe indicarse que el proyecto fue declarado improcedente.

Por otra parte, los artículos 286, primer párrafo y 287 cambiaron las referencias que con anterioridad se hacían al *"proyecto de edificación"* por *"proyecto ejecutivo"*, lo cual afecta el sentido normativo de los mencionados preceptos, en tanto que el propio Código Urbano para el Estado de Jalisco establece, en su artículo 280, que los proyectos ejecutivos, de acuerdo a su género, se clasifican en: *I. Proyecto de edificación; II. Proyecto de restauración; y, III. Proyecto de infraestructura*. Lo que pone de relieve que existe distinción entre el *"proyecto de edificación"* y el *"proyecto ejecutivo"*; de esa manera, se incluyeron en las referidas hipótesis normativas la obligación de presentar ante la municipal-

dad los proyectos de restauración e infraestructura, lo que implica un cambio sustancial.

Además, en el artículo 287 se introdujo un nuevo párrafo para señalar que "*El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia*"; lo que implica la adición de un requisito para que las autoridades locales evalúen los proyectos mencionados.

En el artículo 298, fracciones II<sup>45</sup> y VII, ahora se prevé que la solicitud de autorización de la dependencia municipal, se realizará ante el "Instituto Jaliscoense de la Vivienda", es decir, especifica el órgano encargado de recibir las solicitudes, ya que antes únicamente se hacía referencia al organismo descentralizado, lo cual, lo hace un cambio sustancial, debido a que se tiene que atender a las atribuciones que se le otorgaron al instituto.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el Código Urbano para el Estado de Jalisco fue reformado por Decreto 26719/LXI/17, por el que se modifican y adicionan diversos artículos del Código Urbano y de la Ley de Coordinación Metropolitana, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el once de enero de dos mil dieciocho. Por tal motivo, procede ahora determinar si derivado de esta reforma debe sobreseerse en la controversia constitucional.

### **Análisis de oficio de la reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco de once de enero de dos mil dieciocho**

Del contenido del decreto referido, este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general, por haberse reformado los artículos 47, párrafo segundo, 83 y 298, fracción II, reclamados (se alude a los que se vinculan con esta controversia constitucional).

A efecto de que resulte ilustrativo el análisis en mención, se inserta un cuadro comparativo de los preceptos legales mencionados, en el cual se evidenciará la modificación realizada con motivo de la reforma de 11 de enero de 2018.

---

<sup>45</sup> Esta fracción se sobresee en la controversia, por las razones que se expondrán con posterioridad.

Texto impugnado	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los consejos municipales de desarrollo urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal.</p> <p><b>Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral."</b></p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio y son presididos por el presidente municipal.</p> <p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral.</p> <p><u>(Adicionado, P.O. 11 de enero de 2018)</u></p> <p><u>En su integración estarán los presidentes del comisariado ejidal, para prever e integrar nuevos asentamientos dentro de los derechos y obligaciones que establece el presente código."</u></p>
<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas y planes de desarrollo</p>	<p>(Reformado, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p><b>"Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas, atlas de riesgo, planes</p>



urbano y de ordenamiento ecológico **y territorial** aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal.

**La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial, según sea el caso, emitirá las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que los planes y programas no cumplan con los requisitos referidos en el párrafo anterior, para efecto de que sean revisados, y en su caso modificados."**

de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico y territorial aplicables en el ámbito federal, estatal, regional, metropolitano y municipal.

El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud y señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste.

No podrá ser materia del dictamen de congruencia, supuestos o temas que no sean materia de los instrumentos de planeación respectivos conforme a lo establecido en este código. Ante la omisión de respuesta una vez transcurrido el plazo para su emisión, opera la afirmativa ficta.

En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que

	el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes, respetando su autonomía y atribuciones legales conforme a su ámbito de competencia."
(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015) "Artículo 288. Transcurrido el plazo que se establece en la fracción I del artículo anterior, sin que la dependencia municipal resuelva sobre la autorización de un Proyecto Ejecutivo el urbanizador podrá solicitar la intervención de la Procuraduría de Desarrollo Urbano, para los efectos de requerir a la dependencia municipal o al Ayuntamiento que corresponda, informe el motivo de su incumplimiento y, en su caso, se apliquen las sanciones administrativas que procedan conforme lo previsto en la fracción III del artículo 373 de este código."	(Reformado, P.O. 11 de enero de 2018) "Artículo 288. Transcurrido el plazo que se establece en la fracción I del artículo anterior, sin que la dependencia municipal resuelva sobre la autorización de un Proyecto Ejecutivo el urbanizador podrá solicitar la intervención de la Procuraduría de Desarrollo Urbano para los efectos de requerir a la dependencia municipal o al Ayuntamiento que corresponda, informe el motivo de su incumplimiento y, en su caso, se apliquen las sanciones administrativas que procedan conforme a las leyes de responsabilidades públicas y administrativas aplicables."
"Artículo 298. En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición. ...  (Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015) II. Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>Instituto</b>	"Artículo 298. En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.  II. (Derogada, P.O. 11 de enero de 2018) ..."

<b>Jalisciense de la Vivienda</b> certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto; ..."	
---	--

Respecto del artículo 47, segundo párrafo, debe considerarse que este artículo sufrió un cambio sustancial derivado de la reforma aludida, en tanto que la incorporación de un tercer párrafo impacta el contenido de dicha previsión en su conjunto, porque se adicionan a la integración de los Consejos Municipales, los presidentes de comisariados ejidales. En consecuencia, debe concluirse que constituye un nuevo acto legislativo, lo que ocasiona su sobreseimiento en la controversia.

Lo mismo ocurre con el artículo 288, tal precepto también sufrió una modificación sustancial derivada de la reforma de once de enero de dos mil dieciocho, pues cambió la legislación aplicable para el caso de que la dependencia municipal no resuelva sobre la autorización de un Proyecto Ejecutivo, y ésta deba ser sancionada.

De la misma manera, debe sobreseerse en la controversia respecto de los artículos 83 y 298, fracción II, pues mediante la referida reforma, las disposiciones normativas impugnadas fueron derogadas y, por tanto, cesaron sus efectos.

En tal virtud, se sobresee en la controversia constitucional por cuanto hace a los numerales 47, párrafo segundo, 83, 288 y 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo.** Al producir su contestación a la demanda, sostuvo que debe sobreseerse en la controversia respecto de las fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII del artículo 10 del Código Urbano impugnado, pues la parte actora no formuló conceptos de invalidez en su contra.

En ese sentido, debe tenerse presente que no le asiste la razón, en la medida que la parte actora sí hizo valer diversos argumentos en contra de las porciones normativas en cuestión, los cuales son materia de análisis más adelante en esta resolución.

Así es, el artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco,<sup>46</sup> establece diversas atribuciones a favor de los Municipios de esa entidad federativa, las cuales son controvertidas por la promovente en los términos que ya han quedado puntualizados al transcribir los conceptos de invalidez.

Asimismo, el Poder Ejecutivo aduce que los dispositivos impugnados tienden a garantizar los objetivos del Estado, así como los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a una vivienda digna, a un desarrollo equilibrado y otros, sin que por ese hecho se genere agravio alguno al ámbito competencial de la parte actora, por lo que resulta improcedente el presente juicio.

Consecuentemente, del análisis relativo a si las normas generales impugnadas invaden o no la esfera de competencia del Municipio actor o si cumplen con los derechos fundamentales o con los objetivos del Estado, son cuestio-

---

<sup>46</sup> "Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XXIX. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los planes de desarrollo urbano de centro de población y los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano; ..."

nes que se involucran con el fondo del asunto<sup>47</sup> y, por tanto, no son susceptibles de analizarse en este apartado.<sup>48</sup>

En virtud de las consideraciones hasta aquí expuestas, lo procedente es sobreseer en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 47, segundo párrafo; 81; 83; 247, primer párrafo; 253, primer párrafo; 254; 284, apartado A), párrafo primero; 288; 298, fracción II; 306, primer párrafo y 307, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*" el cinco de noviembre de dos mil quince.

Al no advertirse diversas causas de improcedencia, lo conducente es proceder al estudio de fondo.

**OCTAVO.—Marco jurídico aplicable.** Previamente a abordar los conceptos de invalidez relacionados con la materia de desarrollo urbano y

---

<sup>47</sup> En relación con los aspectos que pueden ser materia de estudio en las controversias constitucionales resulta aplicable, en lo conducente, la tesis jurisprudencial, que indica: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA.—La controversia constitucional, por su propia naturaleza, constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si bien es cierto que la litis por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, lo cual implica la existencia de un interés legítimo del promovente, también lo es que tal circunstancia no conlleva a establecer que ese tema sea exclusivo de ese medio de control de la constitucionalidad y que no pueda ser motivo de análisis en una acción de inconstitucionalidad, si las partes que hagan valer esta última están legitimadas y sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal, como el artículo 49 que tutela el principio de división de poderes, por tratarse de una violación directa a la Ley Fundamental. Por tanto, basta el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional, para realizar el examen aludido en una acción de inconstitucionalidad, sin que obste la circunstancia de que la violación al citado principio también pudo haber sido materia de estudio en una controversia constitucional.". Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 182741. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, materia constitucional, tesis P./J. 81/2003, página 531.

<sup>48</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Registro digital: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, tesis P./J. 92/99, página 710.

asentamientos humanos, es pertinente tener presente el siguiente contenido normativo:

El Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre las facultades concurrentes en materia 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>49</sup> en el que, esencialmente, ha señalado lo siguiente:

a) A partir de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis al artículo 73, fracción XXIX, en la que se incluyó el inciso C), la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En el caso de 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, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

b) Así, la Constitución establece, en su artículo 73, fracción XXIX-C, 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 los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> De estos asuntos derivaron, entre otros, los siguientes criterios de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 15/2011, página 886.

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 16/2011, página 888.

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, tesis P./J. 17/2011, página 887.

<sup>50</sup> "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

En términos de dicho precepto constitucional, la Nación puede, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Para ello dispondrá las medidas necesarias que entre otras cuestiones, ordenen los asentamientos humanos y establezcan adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de realizar obras públicas, así como planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

c) El veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos, con el objeto de establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas, destinos de áreas y predios. Esta ley fue modificada en mil novecientos ochenta y uno, al igual que en mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución.<sup>51</sup>

d) Así, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de la Federación y, al mismo tiempo, se delegó al legislador ordinario, al cual

---

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>51</sup> El artículo 1o. de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece lo siguiente:

"Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

"IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de la misma establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.

e) Además, esta facultad constitucional debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional que se agregó al Texto Fundamental posteriormente. Este carácter se encuentra claramente establecido en el artículo 11 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente, el cual establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.<sup>52</sup>

f) Las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

g) Existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, 2) la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Por su parte, desde el punto de vista del ámbito municipal, el artículo 115, fracción V, de la Ley Fundamental establece las facultades del Municipio

---

<sup>52</sup> "Artículo 11. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los Planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo."



en materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.<sup>53</sup>

Así, tratándose de asentamientos humanos, la Constitución Federal establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, quien a su vez distribuirá las competencias que a cada uno correspondan. En este sentido, la Federación puede expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar los mismos.

En consecuencia, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial por medio del cual la Federación ejerce un poder que le habilita para definir en las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participarán en la materia de asentamientos humanos.

La anterior interpretación se vio retomada por este propio tribunal, al resolver las controversias constitucionales 50/2012, 60/2012, 65/2012, 66/2012

<sup>53</sup> "Artículo 115. ...

"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 aquéllos 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."

y 67/2012,<sup>54</sup> en las que se estableció que la concurrencia en materia de asentamientos humanos debe analizarse a la luz de los preceptos constitucionales que ya han sido referidos y de lo dispuesto en la ley general de la materia, de los que deriva que si bien se trata de una materia concurrente en la que intervienen y participan los distintos niveles de gobierno, también lo es que en ella, hay atribuciones que competen al Municipio y otras en las que se encuentra en aptitud de celebrar convenios con los Estados.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos establece un régimen de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, con el objetivo principal de garantizar el cumplimiento de los planes o programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, respectivamente. Dicha ley dispone lo siguiente:

"Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población; y,

"IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

"Artículo 6o. Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de

---

<sup>54</sup> Resueltas, respectivamente, en sesiones del Tribunal Pleno del 31 de mayo, y 2, 6, 7 y 9 de junio, todas de 2016.

población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Resulta imperativo precisar que el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que derogó a la Ley General de Asentamientos Humanos, estableciéndose en su artículo 1, fracciones II y III,<sup>55</sup> la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales respecto de la planeación, ordenamiento y regulación de los Asentamientos Humanos, así como de la congruencia y participación conjunta tratándose de centros de población.

Asimismo, se prevé la necesidad de que exista congruencia, coordinación y participación de los tres niveles de gobierno, en materia de centros de población y asentamientos humanos.

Incluso, en el artículo 7 del referido ordenamiento legal,<sup>56</sup> se contempla específicamente la concurrencia de esos niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y metropolitano, en el ámbito que la Constitución Federal y la propia ley les otorga.

De esta manera, en uso de las atribuciones que le otorgó el Constituyente Permanente, el legislador federal distribuyó las competencias, en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, de la siguiente forma:

---

<sup>55</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;

"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."

<sup>56</sup> "Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7o.)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8o.)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9o.)</p>
<p>I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales y Municipales.</p> <p>II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Gobiernos Locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.</p> <p>II Bis. Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible.</p> <p>III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Re-</p>	<p>I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución.</p> <p>II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.</p> <p>III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley.</p>	<p>I. Formular, aprobar y administrar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.</p> <p>II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.</p> <p>III. Administrar la zonificación prevista en los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.</p>

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7o.)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8o.)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9o.)</p>
<p> cursos Naturales y regular en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.</p> <p>IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y los Gobiernos Estatales y Municipales, y con la participación de los sectores social y privado.</p> <p>V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, de los Gobiernos Estatales y Municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.</p> <p>VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para</p>	<p>IV. Autorizar la fundación de centros de población.</p> <p>V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.</p> <p>VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Muni-</p>	<p>IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.</p> <p>V. Proponer la fundación de centros de población.</p> <p>VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los térmi-</p>

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7o.)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8o.)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9o.)</p>
<p>el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales y con la participación de los sectores social y privado.</p>	<p>cipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.</p>	<p>nos de esta ley y de la legislación local.</p>
<p>VII. Formular y ejecutar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.</p>	<p>VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano.</p>	<p>VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.</p>
<p>VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos.</p>	<p>VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población.</p>	<p>VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local.</p>
<p>IX. Asesorar a los Gobiernos Estatales y Municipales que lo soliciten, en la</p>	<p>IX. Convenir con los respectivos Municipios la administración conjunta de servi-</p>	<p>IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Mu-</p>

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7o.)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8o.)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9o.)</p>
<p>elaboración y ejecución de sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano y en la capacitación técnica de su personal.</p> <p>X. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población.</p> <p>XI. Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y Planes o Programas en Materia de Desarrollo Urbano.</p> <p>XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecu-</p>	<p>cios públicos municipales, en los términos de las leyes locales.</p> <p>X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano.</p> <p>XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local.</p> <p>XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano; y,</p>	<p>nicipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.</p> <p>X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.</p> <p>XI. 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 y destinos de áreas y predios.</p> <p>XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad</p>

<p>Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i></p> <p>(Artículo 7o.)</p>	<p>Entidades federativas</p> <p>(Artículo 8o.)</p>	<p>Municipios: <i>Cabildos de los Ayuntamientos</i></p> <p>(Artículo 9o.)</p>
<p>ten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado.</p> <p>XIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes.</p> <p>XIV. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.</p> <p>XV. Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano.</p> <p>XVI. Las demás que le señale esta ley y otras disposiciones jurídicas."</p>	<p>XIII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>	<p>con las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local.</p> <p>XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, y</p> <p>XV. Las demás que le señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales. ..."</p>



Como se advierte de los citados artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en ella se prevé, por una parte, una concurrencia específica entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; mientras que el artículo 8o. establece cuáles son las atribuciones a cargo de las entidades federativas y el diverso 9o. prevé las atribuciones municipales propias en materia de asentamientos humanos.

No escapa a la consideración de este Tribunal Pleno que en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se siguen estableciendo facultades exclusivas para cada uno de los tres niveles de gobierno.

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal;</p> <p>II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios;</p>	<p>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;</p> <p>II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley;</p>	<p>I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;</p> <p>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;</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>III. Participar, en coordinación con las entidades federativas y los Municipios en la planeación y promoción de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos;</p>	<p>III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;</p>	<p>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;</p>
<p>IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p>	<p>IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;</p>	<p>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;</p>
<p>V. Promover la implementación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible;</p>	<p>V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y la sociedad;</p>	<p>V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población;</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;</p> <p>VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;</p> <p>VIII. Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el de-</p>	<p>VI. Promover y decretar la fundación de nuevos centros de población, a partir de las propuestas que hagan la secretaría o los Municipios;</p> <p>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;</p> <p>VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los pla-</p>	<p>VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;</p> <p>VII. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;</p> <p>VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Muni-</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>sarrollo regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios que sean competentes, y las Demarcaciones Territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;</p>	<p>nes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;</p>	<p>cipios, Demarcaciones Territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;</p>
<p>IX. Promover y ejecutar la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional, urbano, y rural, en coordinación con los Gobiernos Estatales, Municipales y las Demarcaciones Territoriales, y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades;</p>	<p>IX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;</p>	<p>IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;</p>
<p>X. Formular y ejecutar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;</p>	<p>X. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que</p>	<p>X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales,</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley;</p> <p>XII. Proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y los Municipios la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas, en los términos de esta ley;</p>	<p>se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como en la protección del patrimonio natural y cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población;</p> <p>XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Programas de Desarrollo Urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;</p> <p>XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria ge-</p>	<p>de acuerdo con lo previsto en la legislación local;</p> <p>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;</p> <p>XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;</p> <p>XIV. Asesorar a los Gobiernos Estatales, Municipales y las Demarcaciones Territoriales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano y en la Capacitación Técnica de su Personal;</p> <p>XV. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;</p>	<p>nerado por la consolidación y el crecimiento urbano;</p> <p>XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;</p> <p>XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley;</p> <p>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 Me-</p>	<p>XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad;</p> <p>XIV. Solicitar la incorporación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría;</p> <p>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;</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>XVI. Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la administración pública federal se ajusten, en su caso, a la legislación y Planes o Programas en Materia de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Gestión Integral de Riesgos;</p> <p>XVII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado;</p> <p>XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial</p>	<p>tropolitano; 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;</p> <p>XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, atendiendo a los principios de esta ley y a lo establecido en las leyes en la materia;</p> <p>XVII. Apoyar a los Municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;</p> <p>XVIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o</p>	<p>XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y de Zonas Metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;</p> <p>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;</p> <p>XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;	regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate;	en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;
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;	XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano, o convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren;	XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, Planes o Programas de Desarrollo Urbano y Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales Planes o Programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;
XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;	XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los Programas	XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;



Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de Centros de Población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;</p> <p>XXII. Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano;</p>	<p>Estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;</p> <p>XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano, Desarrollo Regional y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el Crecimiento urbano;</p> <p>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;</p>	<p>XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano;</p> <p>XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanan de conformidad con lo dispuesto por esta ley;</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>XXIII. Promover, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos;</p> <p>XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta ley;</p> <p>XXV. Integrar una red metropolitana que promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social;</p>	<p>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;</p> <p>XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;</p> <p>XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas,</p>	<p>XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;</p> <p>XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y</p> <p>XXV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>XXVI. Procurar, promover, respetar, proteger, garantizar, y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano;</p> <p>XXVII. Aprobar con el consejo nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como sus modificaciones;</p> <p>XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos;</p> <p>XXIX. Asesorar a las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales para asegurar la correcta distribución competencial entre los niveles de gobierno;</p>	<p>tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;</p> <p>XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, y</p> <p>XXVII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>	

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia;</p> <p>XXXI. Elaborar programas y acciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de la presente ley y de conformidad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e informará (sic) anualmente de sus avances, y</p> <p>XXXII. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas."</p>		

Bajo este marco normativo se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

NOVENO.—**Estudio.** En el primer concepto de invalidez, se argumenta que el decreto impugnado es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), al no distinguir cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia del reglamento municipal; argumento que hace valer en relación con los artículos 10, fracciones LIV, LV, LVI, LVII, LVIII, XXIX, 81<sup>57</sup> y 83.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Sobre este numeral se decretó el sobreseimiento por no haber sido materia de reforma.

<sup>58</sup> Sobre este numeral se decretó el sobreseimiento por no haber sido materia de reforma.

Para atender dichos planteamientos, se estima pertinente precisar que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 14/2001,<sup>59</sup> entre otros aspectos, determinó que a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se fortaleció y consolidó el ámbito municipal, reconociéndose a los Ayuntamientos el carácter de órganos de gobierno, ampliándose su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos, pues les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden, con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal.

El propósito del Órgano Reformador, en otras palabras, es que el ámbito municipal y el estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la entidad federativa. Por ello, conforme al artículo 115 constitucional, la ley estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pueden regular ya en lo particular las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.

---

<sup>59</sup> Fallada por el Tribunal Pleno el 7 de julio de 2005. Este criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 127/2005, cuyos rubro y texto, son los siguientes: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.—El artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables. De ahí que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado Mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las Legislaturas de los Estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal."

Conforme a lo previsto en el inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, las Legislaturas Estatales cuentan con dos atribuciones: la primera, que les permite dictar las bases generales sobre el Gobierno Municipal y sus atribuciones, esto es, la ley general en materia municipal y, la segunda, conforme a la cual expiden las disposiciones de detalle sobre las materias municipales, aplicables sólo en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la aclaración de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la ley.

Atendiendo a su ámbito de validez, las leyes estatales se clasifican de la siguiente manera:

- Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la Legislatura Estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación; y, 3) que reproducen literal o casi literalmente el Texto Constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

- Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que emite la Legislatura Estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio y en ejercicio del cual pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de aquélla.

- Leyes en materia municipal, que son aquellas cuyas denominación y fuente provienen específicamente de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, la que limita su objeto y contenido.

En relación con dichas normas, cabe precisar que los supuestos contemplados en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, las bases generales de la administración pública municipal, entre otros aspectos generales, sustancialmente comprenden la regulación de lo siguiente:

- Las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables

para su funcionamiento regular, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública;

- Las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas;

- Las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos;

- Las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad;

- Las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los Municipios;

- Las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal;

- El periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción;

- La rendición de informes por parte del Cabildo; y,

- La regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras.

Por otro lado, las normas reglamentarias que los Ayuntamientos pueden expedir son de dos tipos:

a) El reglamento tradicional de detalle de disposiciones, cuya extensión normativa y capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y,

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, que tienen mayor extensión normativa, pues los Municipios, respetando las bases generales que expida la Legislatura, pueden regular con autonomía aspectos específicos de la vida interna municipal, tanto

en lo referente a su organización administrativa y sus competencias exclusivas, como en relación con sus gobernados, atendiendo a sus propias características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, ya que los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos –lo que se logra a través de la emisión de las bases generales–, pero tienen el derecho de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos.

Así, no resulta jurídicamente factible que los Municipios, vía facultad reglamentaria, modifiquen o alteren el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas de cada Municipio, pues de otro modo se desnaturalizaría su cometido y alcances; además de que en ese aspecto, el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a quien le ha sido encomendada esa tarea de congruencia y uniformidad.

A la luz de estas consideraciones, particularmente, atendiendo a la interpretación realizada por el Tribunal Pleno en el precedente invocado, en el sentido de que las Legislaturas Estatales se encuentran facultadas para emitir leyes estatales tendentes a proporcionar una normativa homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin permitir que dicha Legislatura intervenga en cuestiones propias y específicas de cada Municipio y reiterando que el Congreso Local está facultado para legislar, en el ámbito de su competencia, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, se estima que resultan infundados los planteamientos del actor.

En efecto, de la lectura de los numerales impugnados, se observa que no asiste razón a los accionantes, en virtud de que los artículos 1o., 2o. y 3o. del Código Urbano del Estado de Jalisco, expresamente puntualizan lo siguiente:

"Artículo 1o. El presente código se expide con el objeto de definir las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos, y reservas de tierras para el ordenamiento territorial, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y de salvaguardar el Patrimonio Cultural del Estado, conforme a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 2o. Toda acción que genera la transformación de suelo rural a urbano, las subdivisiones, el desarrollo de condominios y conjuntos habitacionales, los fraccionamientos de terrenos para el asentamiento humano, los



cambios en la utilización de éstos; así como las acciones de urbanización y edificación que se realicen en la entidad, quedan sujetas a cumplir las disposiciones del presente código."

"Artículo 3o. Las disposiciones de este código se aplicarán para el Estado de Jalisco, son de orden público e interés social y tiene por objeto:

"I. Establecer las normas que regulen la concurrencia del Estado y los Municipios, al participar en el ordenamiento y regulación del asentamiento humano;

"II. Fijar las normas para ordenar, mediante la planeación, el asentamiento humano, a efecto de realizar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, en condiciones que promuevan su desarrollo sustentable;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en las áreas que integran y delimitan los centros de población;

"IV. Precisar los derechos y obligaciones de los habitantes del Estado, al desarrollar acciones de aprovechamiento de predios y fincas, para hacer efectivos los derechos a la vivienda digna, accesible e incluyente;

"V. Establecer las bases jurídicas para que el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, definan la regionalización del territorio y aseguren la congruencia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, con los Planes de Desarrollo Regional;

"VI. Establecer las normas conforme a las cuales el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios;

"VII. Determinar las normas que regulen el ejercicio del derecho de preferencia de los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas;

"VIII. Fijar las normas básicas para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo urbano, la urbanización de áreas y predios, de propiedad pública, privada o social, así como la edificación de los mismos;

"IX. Definir disposiciones que regulen las obras de urbanización y edificación que emprendan entidades de la administración pública estatal y de los Ayuntamientos; así como la concertación de éstas con los particulares con el fin de ejecutar las acciones que se determinen y acuerden;

"X. Establecer y regular los sistemas de participación ciudadana y vecinal en los procesos de consulta de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y en la realización de obras de urbanización y edificación;

"XI. Definir los medios para reconocer, promover y organizar la participación de los vecinos de las colonias, barrios y centros de población; en materia de ordenamiento territorial del asentamiento humano y de gestión del desarrollo urbano sustentable;

"XII. Establecer el interés social y la utilidad pública para los casos en donde proceda la expropiación de bienes de propiedad privada o social, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de este código y los Programas y Planes de Desarrollo Urbano;

"XIII. Desincentivar la tenencia irregular de la tierra, y en su caso, fijar las bases para los casos en que sea procedente expedir y ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana, con fundamento en la fracción V, inciso e) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIV. Establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando la responsabilidad en que los mismos o sus servidores públicos puedan incurrir;

"XV. Configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de este código, reglamentos y planes o programas locales de desarrollo urbano y fijar las correspondientes sanciones, y

"XVI. Definir autoridades administrativas y precisar la competencia del tribunal de lo administrativo, a efecto de promover, sustanciar y resolver los procedimientos, recursos y juicios para garantizar el cabal cumplimiento de los actos de aplicación de este código y preservar las garantías y derechos de los gobernados, conforme las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios."

Como deriva del contenido de dichos numerales, a través de las disposiciones del Código Urbano se busca establecer las bases generales para el

ejercicio homogéneo de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco. Por ello, debe entenderse que tal previsión permea para todo el ordenamiento normativo.

Ahora bien, el numeral que en particular se vincula con este concepto de invalidez, es el siguiente:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

"LVI. Aprovechar los presupuestos y subsidios previstos en los programas estatales y federales de la administración pública, destinados a la construcción de infraestructura urbana, con el fin de obtener recursos para el mejoramiento y reparaciones de las áreas comunes de la vivienda de interés social en régimen de condominio, exceptuando los de gasto corriente;

"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la asamblea general, sin que ello impida que la asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;

"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano; ..."

Como se observa, si bien el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, no establece en forma expresa si lo dispuesto en las fracciones señaladas constituyen bases generales cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal, lo cierto es que en dicho numeral se estipula que corresponde a los Municipios las atribuciones que ahí se señalan, salvo convenio tratándo-

se del supuesto en que la asamblea contrate servicios profesionales para la prestación de servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio.

Consecuentemente, en oposición a lo que pretende el Municipio actor, el legislador local sí estableció qué ámbito se encuentra reservado a los Municipios y en cuáles participará en forma concurrente a través de la celebración de convenios; de tal manera que el vicio en el procedimiento que se hizo depender de la omisión del legislador de establecer bases generales en torno a las atribuciones contenidas en las fracciones impugnadas del artículo 10 del Código Urbano del Estado de Jalisco, resulta infundado, sin que sea factible considerar que el legislador deba emitir disposiciones ponderando las necesidades de cada Municipio, porque la finalidad de las bases generales es establecer los lineamientos a los que cada uno de ellos se ajustará, lo que se salvaguarda en las fracciones reclamadas, al prever que las atribuciones que se le confiere a ese nivel de gobierno, deberán ejercerse atendiendo a su disponibilidad presupuestal.

Por otra parte, son infundados los diversos argumentos que se plantean respecto de la supuesta vulneración a la esfera competencial del Municipio.

El promovente señala que la legislación urbana obliga a conformar una Comisión Municipal de Directores Responsables previendo que estará integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles, lo cual señala puede propiciar imposibilidad de cumplimiento y *que si se hubiera señalado por el legislador que la norma en estudio es susceptible de reglamentarse por los Municipios.*

Cabe destacar que –como se anticipó– el artículo 10, fracción LIV, prevé que son atribuciones de los Municipios conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles, reservando de esta manera su reglamentación a ese nivel de gobierno.

Es importante mencionar que, a través de dicha previsión, no se invade la esfera de atribuciones del Municipio actor, además de que no atañe a alguna materia que le sea propia en tanto que la función de los directores responsables es de índole técnica y coadyuvante con la autoridad municipal como deriva del contenido de los siguientes numerales del propio Código Urbano:

"Artículo 348. Los directores responsables y corresponsables de proyecto u obras tendrán la función de técnicos responsables de los proyectos u obras ante los particulares y la autoridad municipal, actuando siempre a petición expresa de los interesados.

"Los peritos en supervisión municipal tendrán una función de orden normativo, actuando siempre en coadyuvancia con la autoridad municipal."

(Reformado Primer Párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 349. Por la modalidad de su actuación y alcance de su responsabilidad los directores responsables y corresponsables, se clasifican según su desempeño y especialidad, de la siguiente manera:

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"I. En planeación urbana: Son los profesionistas que apoyan a las autoridades en las tareas de la planeación del desarrollo urbano, con título, cédula profesional de arquitecto, ingeniero civil o urbanista, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y legalmente establecidos, responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, así como con otros niveles de planeación y demás leyes y reglamentos aplicables;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. En proyecto: Son los profesionistas autores de los proyectos y expertos en la elaboración de los proyectos definitivos y ejecutivos, que se encuentran legalmente establecidos, clasificados en cuanto a su profesión, ejercicio, especialización y responsabilidad, de la siguiente manera;

"a) De Edificación: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de cualquier género de obra de edificación con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, el reglamento de construcción municipal y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables;

"b) De restauración: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de restauración de edificios y monumentos del patrimonio histórico y cultural, con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Ar-

tísticos e Históricos, la Ley del Patrimonio Cultural y Natural del Estado de Jalisco y sus Municipios, el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y disposiciones aplicables;

"c) Urbanización: Son responsables de la elaboración de los proyectos definitivos de cualquier género de obra urbana, con título, cédula profesional de arquitecto, urbanista o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables; y

"d) De infraestructura: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de cualquier género de obra de infraestructura, con título, cédula profesional de ingeniero civil o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que éstos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los programas y planes de desarrollo urbano aplicables; y

"III. En obra: Son los profesionistas responsables del control y construcción de cualquier género de obra, que se encuentran legalmente establecidos, responsabilizándose que la ejecución de las obras que le sean encomendadas, cuidando y dirigiendo bajo su responsabilidad que, se realicen estrictamente de acuerdo a los proyectos ejecutivos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, de las leyes y reglamentos que correspondan, de las autorizaciones para el inicio, durante y la terminación de la misma, de las normas de seguridad, del sistema constructivo, de la calidad de los materiales, de la afectación a terceros y de todo cuanto se requiera durante el proceso, terminación y finiquito de la obra, clasificados en cuanto a su profesión, ejercicio, especialización y responsabilidad, de la siguiente manera:

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"a) De edificación: Son los responsables de cualquier género de obra de edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia;

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"b) De restauración: Son los responsables de cualquier género de obra de restauración de edificios y monumentos del patrimonio histórico, cultural

y artístico, con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia;

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"c) De urbanización: Son los responsables de cualquier género de obra urbana, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia; e

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"d) De infraestructura: Son los responsables de cualquier género de obra de infraestructura, con título, cédula profesional de ingeniero civil, o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 350. Los peritos en supervisión municipal son los profesionistas auxiliares de la autoridad municipal en la verificación de las obras de urbanización o edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia, que son los contratados por la autoridad municipal para auxiliarla en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, reportando las anomalías que detecte, asumiendo en cada caso las responsabilidades legales que de tal proceso se deriven, teniendo, asimismo, la responsabilidad de informar periódicamente o antes en el caso de ser necesario, a la dependencia municipal correspondiente.

"Los directores responsables deberán auxiliarse de los corresponsables de obra que son los profesionistas que tiene (sic) conocimientos especializados en un área específica del proyecto, de la construcción, de la restauración, de la urbanización o infraestructura y que por ello deben responsabilizarse junto con el director responsable de proyecto u obras, en el área específica de su especialidad deberá contar con su título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto, profesión equivalente o del área de su especialidad, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia.

"La clasificación de los directores responsables y corresponsables no es limitativa, los profesionistas tienen la posibilidad de tener diversas, siem-

pre y cuando reúnan los requisitos necesarios para desempeñar su actividad en diferentes especialidades, las cuales serán certificados de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 351. Los directores responsables y los corresponsables de proyecto u obras son los responsables solidarios junto con los propietarios o poseedores de predios de que en las obras y especialidades en que intervengan se cumpla con lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes, reglamentos y normas, así como los planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables.

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 352. Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante la Comisión Municipal de Directores Responsables del lugar donde desempeñaran su trabajo.

Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento ante la Comisión Municipal de Directores Responsables, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco.

"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."

Como deriva del contenido de los numerales insertos, los directores responsables son auxiliares técnicos en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal; de tal manera que la previsión contenida en el precepto reclamado no incide en el ámbito de atribuciones municipales, pues es éste el que debe normar su actuación y actuarán siempre a instancia de parte interesada.

También es infundado el argumento de invasión competencial que se formula en relación con la fracción XXIX del artículo 10 del ordenamiento reclamado.



El tenor de dicho numeral es el siguiente:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

"XXIX. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica."

Ahora bien, contrariamente a lo que se argumenta, el hecho de que en la fracción citada se establezca que tratándose de la elaboración, aprobación, ejecución, control evaluación y revisión de los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y, en su caso, del patrimonio cultural, el Municipio debe coordinarse con el Gobierno del Estado, no contraviene lo estipulado por la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Jalisco<sup>60</sup> ni lo dispuesto en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>61</sup> en tanto que,

<sup>60</sup> "Artículo 80. Los Municipios a través de sus Ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"I. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"II. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"III. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;

"IV. Otorgar licencias o permisos para urbanizaciones, construcciones y condominios;

"V. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"VI. Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, y

"VII. Organizar y conducir la planeación del desarrollo del Municipio y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social;

"VIII. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial; y

"IX. Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales; y

"X. Celebrar convenios de coordinación, establecer mecanismos de colaboración y crear figuras de asociación con otros Ayuntamientos, cuando éstos pertenezcan a una misma área metropolitana."

<sup>61</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; ..."

como ha quedado explicitado en esta resolución, la materia de asentamientos humanos en la que quedan inscritos los planes de desarrollo urbano, se ejerce en forma concurrente entre la Federación, Estados y Municipios; de tal manera que se hace indispensable que los planes y programas en esta materia resulten congruentes entre sí.

Para lograr este propósito y a efecto de respetar los respectivos ámbitos de competencia, el legislador ha implementado que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; hipótesis que, en específico, se encuentra prevista en la fracción que se reclama y que se apega al marco constitucional y normativo que rige en la materia.

En este sentido, destaca lo previsto en el artículo 6 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece lo siguiente:

"Artículo 6 Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Así como del numeral 7 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que prevé:

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

Por otra parte, el artículo 8 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos:

"Artículo 8 Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población."

Lo que se contempla, de igual manera, en la actual ley general de la materia:

"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."

Atendiendo a este régimen de concurrencia, el propio artículo 80 de la Constitución Política de la entidad a la que se refiere la promovente dispone en forma expresa que las atribuciones municipales se sujetarán a los términos de las leyes federales y estatales relativas.

En el tercer concepto de invalidez, la parte actora impugna los numerales 188, párrafo primero, 195, párrafo primero y 298, fracciones II<sup>62</sup> y VII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 188. Para los efectos del artículo anterior,<sup>63</sup> el Instituto Jalisciense de la Vivienda, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipi-

<sup>62</sup> Se sobreseyó en la controversia respecto de esta fracción, por haberse derogado mediante reforma de once de enero de dos mil dieciocho.

<sup>63</sup> De las políticas y programas de suelo y reservas territoriales

"Artículo 187. El Estado, los Municipios y, en su caso, en coordinación con el Gobierno Federal, llevarán a cabo acciones en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, con objeto de:

"I. Establecer y desarrollar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la promoción y el fomento de los sectores social y privado, así como para la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano;

"II. El diseño y aplicación de instrumentos operativos, administrativos, fiscales y financieros para la generación de suelo con infraestructura, equipamientos y servicios con oportunidad, calidad y precio que requieren el desarrollo urbano;

"III. Las acciones para regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria, así como para revertir en favor de la sociedad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano;

"IV. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios mediante acciones de vivienda, y oferta de tierra con infraestructura básica, que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

pios, los Estados y la Federación; y en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán:

"I. Los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano para sus distintos usos, conforme a lo previsto en los programas en la materia;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. Los requerimientos, inventarios y disponibilidad de predios para el desarrollo urbano y la vivienda;

"III. Las acciones e inversiones a que se comprometan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y, en su caso, los sectores social y privado;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"IV. Los mecanismos para el ejercicio del derecho de preferencia para la adquisición de predios comprendidos en las áreas de reserva para el crecimiento urbano señaladas en los programas correspondientes;

"V. Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;

"VI. Los mecanismos para articular la utilización de suelo y reservas territoriales o la regularización de la tenencia de la tierra urbana, con la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"VII. Las medidas y estímulos que propicien el aprovechamiento de áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos para generar vivienda de interés social y popular;

"VIII. La incorporación de suelo social para el desarrollo urbano y la vivienda;

"IX. Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda, y

---

"V. Fortalecer los Catastros y Registros Públicos de la Propiedad y la modernización de las haciendas municipales, promoviendo la actualización de los tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria."

"X. Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos."

"Artículo 195. Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social y popular que realicen el Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios estarán sujetos a las siguientes normas:

"I. Las condiciones de pago se determinarán en atención al ingreso de los solicitantes de acuerdo a las reglas de operación de los programas de vivienda;

"II. Los lotes resultantes no sobrepasarán el tamaño máximo que se establezca en las disposiciones aplicables para la vivienda de interés social conforme los lineamientos del Programa Nacional de Vivienda; y

"III. El precio de los lotes y predios se determinará por un perito valuator autorizado, a solicitud de la autoridad competente."

"Artículo 298. En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.

"En los casos cuando el urbanizador pretenda realizar la venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta de predios o fincas u otros actos de enajenación, antes de iniciar las obras de urbanización o durante su proceso de construcción:

"I. Podrá solicitar la autorización de la dependencia municipal, con los siguientes elementos:

"a) La referencia a la licencia, permiso o autorización del Municipio de las obras, citando su número y la fecha de expedición,

"b) La fecha de inicio de las obras de urbanización de la totalidad del proyecto o de la etapa por ejecutar,

"c) El valor de la totalidad de las obras de urbanización o de la etapa autorizada, y

"d) En su caso, el grado de avance en el proceso de construcción de las obras de urbanización y el valor de las obras pendientes de ejecutar, los cuales se acreditarán mediante el informe o dictamen que emita el perito a cargo de la supervisión municipal de las mismas;

"...

"III. Recibida la solicitud, la dependencia municipal resolverá en un plazo no mayor de quince días hábiles, señalando en su caso el monto de la garantía que deberá otorgar a favor del Municipio para asegurar la ejecución de las obras de urbanización y su correcta terminación, mediante garantía hipotecaria, fideicomiso de garantía u otro medio eficaz y solvente;

"IV. Constituida la garantía, la dependencia municipal expedirá en un término de 24 horas la autorización correspondiente;

"V. Asimismo, la dependencia municipal procederá de inmediato a informar al Catastro y al Registro Público de la Propiedad a efecto de que se asignen las cuentas prediales y se realicen los actos registrales correspondientes a la individualización de los lotes, terrenos, predios o fincas, y

"VI. La garantía se cancelará cuando se reciban las obras de urbanización por la dependencia municipal.

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"VII. Una vez autorizado un proyecto de vivienda de interés social, se deberá de enterar del mismo, al Instituto Jalisciense de la Vivienda, quien lleva un control de la vivienda en el Estado."

La parte promovente puntualiza que es el caso que las atribuciones que se le otorgan al Instituto Jalisciense de la Vivienda son parte de las prohibidas por la Constitución Federal, al crear de facto una autoridad intermedia entre el Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado.

Ahora bien, contrariamente a lo que se argumenta, el Instituto Jalisciense de la Vivienda no constituye una autoridad intermedia, en tanto que de la revisión integral de la normatividad que rige en esa materia, se advierte que en ese ámbito se prevé la actuación coordinada entre ese instituto y el Municipio, pero es a éste a quien corresponde emitir la autorización a que se refiere el numeral 298 del ordenamiento reclamado.

La Ley de Vivienda del Estado de Jalisco dispone:

"Artículo 13. El instituto tiene las siguientes atribuciones:

"I. Formular, coordinar, conducir y ejecutar la política y programas de vivienda en el Estado, en congruencia de los lineamientos de la Política Nacional, el Plan Estatal de Desarrollo y en concordancia de otros programas que incidan en la acción del rubro de vivienda, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"II. Apoyar, reconocer, estimular y fomentar la participación de personas o instituciones académicas y organismos sociales o privados, en acciones de planeación y construcción de vivienda, así como asesoría de las mismas;

"III. Instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda del Estado, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza;

"IV. Crear mecanismos e instrumentos económicos que estimulen las acciones relacionadas con la construcción de viviendas;

"V. Celebrar y, en su caso, promover la celebración de convenios con el Gobierno Federal, con organismos internacionales, con organizaciones intergubernamentales, con los Gobiernos de otras entidades federativas y Municipios, para ejecutar los programas y acciones de vivienda, que en el Estado se realicen, a fin de que tengan concordancia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo;

"VI. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la planeación, gestión de recursos, operación de programas y en la ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda;

"VII. Informar a la sociedad del Estado de Jalisco, sobre las acciones que se realicen en materia de suelo y vivienda;

"VIII. Aprobar los programas de vivienda en el Estado en congruencia de los lineamientos de la Política Nacional, el Plan Estatal de Desarrollo y en concordancia de otros programas que incidan en la acción del rubro de vivienda;

"IX. Establecer las medidas conducentes para asegurar el cumplimiento de los programas y orientaciones aprobados en materia de vivienda, en particular, fijar prioridades cuando fuere necesario en los aspectos no previstos en las normas generales y asignar en consecuencia los recursos;

"X. Promover la coordinación de las decisiones que adopten otros organismos públicos en aspectos de vivienda y conexos;

"XI. Verificar el cumplimiento de las normas vigentes y evaluar la realización de los programas de vivienda;

"XII. Requerir toda clase de información en materia de vivienda, a las dependencias y organismos públicos y privados que operen en el Estado en materia de vivienda y que ayuden a verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, la evaluación de las acciones y programas autorizados;

"XIII. Promover la coordinación de las acciones que tengan por objeto modernizar y eficientar las instituciones, procesos y procedimientos que garanticen la seguridad jurídica de la propiedad en el Estado de Jalisco, que regula esta ley;

"XIV. Ordenar la práctica de actos de verificación y visitas a los beneficiarios y terceros con ellos relacionados para revisar el cumplimiento de sus obligaciones prevista (sic) en la ley, y en su caso, en coordinación con las instancias que hayan coadyuvado en la acción de vivienda; y

"XV. Las demás que en el rubro de vivienda le asigne la ley."

"Artículo 16. Los Municipios asumen las siguientes atribuciones por conducto de sus Ayuntamientos:

"I. Vigilar que se cumpla la normatividad en materia de vivienda en el ámbito de su competencia;

"II. Formular, aprobar y administrar los programas municipales de suelo y vivienda, de conformidad con los lineamientos de la Política Nacional y Estatal de Vivienda, en congruencia con los programas estatales correspondientes, sus planes y Programas de Desarrollo Urbano y demás ordenamientos aplicables, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"III. Instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como



realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda en su ámbito territorial, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza;

"IV. Establecer las zonas para el desarrollo urbano integral con criterios de sustentabilidad y de conformidad con la legislación aplicable en materia de desarrollo urbano;

"V. Coordinar con el Gobierno del Estado, la ejecución y el seguimiento del correspondiente programa estatal de vivienda;

"VI. Prestar, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, los servicios públicos municipales a los predios en los que se realicen acciones de vivienda derivados de los diferentes programas de vivienda federal, estatal y municipal;

"VII. Promover obras de infraestructura en las reservas territoriales de uso habitacional, para fomentar el crecimiento urbano ordenado en los términos y modalidades de la legislación urbanística aplicable;

"VIII. Coordinar acciones con el Gobierno del Estado con la finalidad de recibir apoyo para la planeación, gestión de recursos, operación de programas y ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda;

"IX. Coordinar acciones en materia de suelo y vivienda con Municipios colindantes; y

"X. Las demás que establezcan otros ordenamientos legales en la materia."

#### "Sección segunda

#### "De la coordinación

"Artículo 17. Para cumplir con el objeto de esta ley, el instituto, con la participación que corresponda a las demás dependencias y entidades de la administración pública estatal, celebrará convenios y acuerdos que tendrán por objeto:

"I. Establecer los mecanismos para garantizar una adecuada distribución de responsabilidades, así como la congruencia y complementariedad entre las políticas, programas y acciones de vivienda y suelo, con el Gobierno Federal y Municipios;

"II. Aplicar recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas de vivienda;

"III. Fomentar una oferta competitiva de suelo;

"IV. Fomentar y apoyar los procesos de producción social de vivienda, de vivienda rural e indígena;

"V. Organizar y promover la producción y distribución de materiales de construcción que satisfagan las normas oficiales mexicanas;

"VI. Fomentar el desarrollo de sistemas constructivos mejorados y modulados acordes a los patrones culturales y al entorno bioclimático de las regiones;

"VII. Brindar asistencia y capacitación a los organismos locales para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda;

"VIII. Establecer medidas que fortalezcan la capacidad de gestión de los Municipios y precisar las responsabilidades de los involucrados para la formulación y ejecución de programas de vivienda y de suelo;

"IX. Promover la homologación normativa y la simplificación de los trámites administrativos que se requieran para la ejecución de acciones de vivienda, reconociendo los distintos tipos y modalidades de producción habitacional;

"X. Destinar inversión para detonar proyectos de infraestructura y equipamiento promovidos por los Municipios y encabezar la gestión para promover la participación de las instancias del Gobierno Federal;

"XI. Promover incentivos estatales a la edificación de vivienda popular y de interés social;

"XII. Facilitar mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades; inventario, modalidades y características de la vivienda; y

"XIII. La realización de las demás acciones tendientes a cumplir con los fines previstos en esa ley.

"En los propios acuerdos o convenios se establecerán los términos y condiciones necesarios que permitan asegurar la correcta aplicación, utiliza-

ción y destino de los recursos, así como los criterios para su control y evaluación."

A la vez, la Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Vivienda prevé, en lo conducente:

"Artículo 1. Se crea el Instituto Jalisciense de la Vivienda, como organismo público descentralizado de la administración pública paraestatal del Gobierno del Estado de Jalisco, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la política pública en materia de vivienda del Estado de Jalisco.

"Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley, cuando en la misma se haga referencia al instituto, se entenderá que se alude al Instituto Jalisciense de la Vivienda."

"Artículo 2. La política estatal de vivienda, los programas de vivienda, así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señalan la Ley de Vivienda del Estado de Jalisco y este ordenamiento, conducirán al instituto en el desarrollo y promoción en materia de vivienda. Su función, establecerá la coordinación sectorial para generar convenios o acuerdos de colaboración con el Gobierno Federal, organismos internacionales u otras organizaciones intergubernamentales y acciones concretas con los Gobiernos Municipales para cumplir con su objeto en el establecimiento de las políticas públicas en la materia."

"Artículo 3. El instituto tiene a su cargo la coordinación, planeación, promoción y ejecución directa o indirectamente en la función estratégica y prioritaria de operación, diseño, actuación y cumplimiento en lo conducente a las Políticas y Programas de Vivienda del Estado de Jalisco."

"Artículo 4. Los objetivos y atribuciones del instituto, son los siguientes:

"...

"XXI. Coordinar y ejecutar los programas y acciones de vivienda de interés social y popular en Jalisco y operar para tal efecto un mecanismo para que concurran y coadyuven el Gobierno Federal, Estatal y Municipal así como sus organismos descentralizados y en concertación con sectores privados y sociales;

"...

"XLIII. Impulsar el desarrollo habitacional con un sentido de integralidad, desde la ordenación territorial, la infraestructura y la administración urbana, hasta el financiamiento y la promoción de vivienda entre los sectores de menores ingresos de la población; y

"XLIV. Las demás que le otorgue la ley en materia de vivienda."

Del contenido de dichos numerales se advierte que no asiste la razón al promovente en cuanto afirma que el Instituto Jalisciense de la Vivienda se constituye en una autoridad intermedia.

En efecto, este Máximo Tribunal ha establecido los supuestos en que puede considerarse que se está frente a una autoridad intermedia –prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, los cuales son los siguientes: a) cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

En el presente caso no se actualiza alguno de los referidos supuestos, en tanto que el Instituto Jalisciense de Vivienda no constituye una autoridad intermedia, sino que forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, como órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Además, las facultades que le otorga tanto la Ley de Vivienda en esa entidad como su propia ley orgánica, se limitan a las tendentes a lograr la cooperación entre las distintas autoridades, en comunión con los principios de coordinación, congruencia y necesaria intervención de los Municipios para celebrar los convenios respectivos.

Por ende, no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, sino que sus atribuciones son de coordinación, concertación y apoyo, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio.

Robustecen el criterio anterior las jurisprudencias P/J. 10/2000 y P/J. 10/2005, de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos textos y datos de identificación son los siguientes:

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, tesis P./J. 10/2000, página 509, Núm. de registro digital: 192326)

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONSEJO ESTATAL DE CONCERTACIÓN PARA LA OBRA PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA NO ES UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS, DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 10/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, ha sostenido que para determinar la existencia de una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay tres supuestos: a) Que fuera del Gobierno Estatal y Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a ellos; b) Que cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Que se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, que impida o interrumpa la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En ese sentido, se concluye que el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública del Estado de Sonora no es una autoridad intermedia entre el Gobierno Local y los Municipios, ya que, en primer lugar, de los artículos 3o. y 35 de la

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 1o. a 3o. del decreto que lo crea, se advierte que es un organismo que depende de la administración pública paraestatal; en segundo lugar, de los artículos 2o. a 4o., 7o., y 9o. a 15 del citado decreto, se desprende que tiene como objeto estimular e inducir la participación de la sociedad en la realización de obras de infraestructura y programas de gobierno, apoyar en la ejecución de obras públicas, proyectos y acciones de gobierno a través de la concertación de los grupos sociales, celebrando convenios con los sectores público, privado y social, y operar el Programa Estatal de Participación Social del Estado a efecto de garantizar la obra pública y los programas gubernamentales, por lo que no se limita o vulnera la esfera de competencia de los Ayuntamientos al no revestir sus atribuciones la calidad de decisorias, unilaterales o ejecutivas; y, en tercer lugar, no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios sino que, por el contrario, sus atribuciones son de mera coordinación, concertación y apoyo, al no otorgársele facultades unilaterales de decisión o ejecución, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, tesis P/J. 10/2005, página 812, Núm. de registro digital: 179067)

Cabe apuntar que si bien la Norma Fundamental prevé en los incisos d) y f) de la fracción V de su artículo 115 que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal, lo cierto es que a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones no es irrestricto, pues se encuentra sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales.

En el caso, del precepto impugnado se advierte que se salvaguarda lo previsto en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, en virtud de que, como deriva de su texto, en términos de la fracción III, es al Municipio al que corresponde autorizar o no la edificación de la obra, siendo el Instituto Jalisciense, el organismo coordinador y rector que tiene a su cargo la política y programas de vivienda del Gobierno del Estado de Jalisco, sin que ello menoscabe la atribución de autorización que corresponde la Municipio.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> La Ley de Vivienda del Estado de Jalisco prevé:

"Artículo 12. Son autoridades competentes en la aplicación de las disposiciones legales de vivienda, las siguientes:

Es más, en el artículo 11, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>65</sup> prevé como atribución específica para los Ayuntamientos, la relativa a la expedición de autorizaciones, licencias o permisos para las diversas acciones urbanísticas,<sup>66</sup> con apego a la normatividad local.

En el cuarto concepto de invalidez se impugna el artículo 212 Bis del Código Urbano del Estado de Jalisco, por considerar que violenta la esfera de atribuciones municipales en materia de tránsito.

El contenido del precepto reclamado es el siguiente:

"Artículo 212 Bis. En los centros de población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar."

Para abordar el análisis de los argumentos indicados destaca el contenido del artículo 115, fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h), de la Constitución Federal, cuyo tenor literal es el siguiente:

---

"I. El gobernador del Estado de Jalisco, por conducto del instituto;

"II. La Semadet; y

"III. Los Ayuntamientos del Estado de Jalisco."

"Artículo 13. El instituto tiene las siguientes atribuciones:

"I. Formular, coordinar, conducir y ejecutar la política y programas de vivienda en el Estado, en congruencia de los lineamientos de la Política Nacional, el Plan Estatal de Desarrollo y en concordancia de otros programas que incidan en la acción del rubro de vivienda, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; opera un régimen de concurrencia."

<sup>65</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>66</sup> De acuerdo al numeral 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se entiende por acciones urbanísticas: "... I. Acción urbanística: 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."

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"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;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.



"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"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. Asimismo 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.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"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 aquéllos 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.

"VI. ..."

Respecto de la interpretación de la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional, al resolverse la controversia constitucional 93/2003, por el Tribunal Pleno en sesión correspondiente al once de mayo de dos mil cuatro, se realizó un estudio de lo que establecen las fracciones II y III del aludido numeral de la propia Constitución en los términos siguientes:

1. Que los Ayuntamientos tendrán las 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.

2. Que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo.

3. Que corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos, el de tránsito.

4. Que los Municipios también tendrán a su cargo los servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones de los propios Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

5. Que en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

Por tanto, en el caso, los Municipios tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los reglamentos dentro de sus respectivas jurisdicciones que regulen los servicios públicos de su competencia; es competencia de los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, así como los demás que las Legislaturas Locales determinen, debiendo observar para la prestación de los servicios a su cargo, lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

De lo anterior se destaca que el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional establece la posibilidad de que la Legislatura Local les en-

comiende la prestación de otros servicios, según las circunstancias específicas del Municipio; sin embargo, del análisis de la legislación vigente en el Estado de Morelos, no se desprende que el Congreso Local le haya conferido al Municipio demandado la prestación del servicio público de transporte y, por tanto, la facultad de reglamentarlo.

Sentado lo anterior, conviene precisar los conceptos de "tránsito" y "transporte" con el objeto de diferenciarlos entre sí y establecer si uno incorpora el otro; al efecto, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 2/98, estableció que de las características de cada uno de los servicios de tránsito y transporte se desprende su distinción, pues mientras el de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios, de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, en dicha resolución se dijo:

"... Para determinar lo anterior resulta ilustrativo atender a la doctrina ... A. Concepto de tránsito.—Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, según la Real Academia Española, significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos (Real Academia Española, Op. Cit.).—Tránsito es, pues, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública. ... Por nuestra parte, entendemos por servicio público de tránsito, la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez —bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona—. ... D. el de tránsito en la clasificación del servicio público.—En cuanto a la ubicación del servicio de tránsito en las diversas clasificaciones del servicio público, se da de la siguiente forma: a) *Uti universi*.—Se considera al servicio público de tránsito, como de *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que en ella regulan el desplazamiento de peatones, animales y vehículos, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial. ... b) De gestión pública.—La prestación del servicio público de tránsito implica ejercicio de

autoridad y, en opinión de algunos autores, de soberanía, por lo cual está a cargo directamente de la administración pública centralizada, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y el municipal.—c) Obligatorio para el usuario... d) Obligatorio para el prestador del servicio ... e) Indispensable ... f) Constante ... g) Gratuito ... h) Régimen jurídico de derecho público ... i) Régimen de monopolio ... j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales. Como el servicio público de tránsito se presta en las tres esferas de competencia, lo podemos clasificar también como federal, estatal y municipal. ... Se trata de la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona. b) La actividad satisfactoria de dicha necesidad.—La satisfacción de la referida necesidad de carácter general requiere de realizar la actividad técnica consistente en ordenar y agilizar el tráfico vehicular, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública. ...

"El servicio público regional o provincial de transporte ... a. Conceptos, división y clasificación del transporte.—Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto ... En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre —ferroviario y carretero—, subterráneo y extraterrestre. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional. B. Definición. Entendemos por servicio público de transporte, la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la administración pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público. ... D. El de transporte, en la clasificación del servicio público.—a) *Uti singuli*. Se considera al servicio público de transporte, como de *uti singuli* porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales y reglamentarios en cada caso. b) De gestión pública y privada.—El servicio público de transporte puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión o permiso. ... c) Voluntario para el usuario ... d) Obligatorio para el prestador del servicio ... e) Indispensable ... f) Cotidiano ... g) Oneroso ... i) De régimen de oligopolio.—La prestación del servicio público de transporte de ju-

risdicción de las entidades federativas se atribuye al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta.—j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales. ...'

"De lo que se tiene que el tránsito es el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública, y el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, ya sea como peatón, conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes; asimismo, que se considera al servicio público de tránsito, como *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que lo regulan, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial.

"En la resolución en comento, se concluyó que se trata de servicios distintos y que por tanto la materia de tránsito no incorpora la de transporte, estableciéndose la tesis jurisprudencial P/J. 80/98, consultable en la página ochocientos veintidós, del Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE.—En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos y transportar, llevar personas o cosas de un punto a otro y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a todos los usuarios o al universo de usuarios de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado.'"

De lo que se desprende que los servicios públicos de tránsito y transporte, dadas sus características y sus conceptos, son servicios distintos; consecuentemente, la facultad que expresamente tiene el Municipio en materia de tránsito no incorpora la de transporte.

Asimismo, debe tomarse en cuenta el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P/J. 137/2001, de Pleno, visible en la página mil cuarenta y cuatro del Tomo XV, enero de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor siguiente:

"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ.—Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uni-

forme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito."

En la controversia citada se llegó a la conclusión de que los conceptos "tránsito" y "transporte" son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo. Dicha distinción, se dijo, es evidente a partir de las características de cada uno de ellos. Así, mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante, el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano".

Las mismas consideraciones fueron abordadas por este Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 87/2009, en sesión de veintisiete de octubre de dos mil once.

Particularmente, destaca que la prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta.

Por su parte, la fracción V del artículo 115 de la Constitución General sí establece una regla por medio de la cual los Municipios, según lo dispongan las leyes federales o locales, tendrán una facultad para, entre otros supuestos, intervenir exclusivamente en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial.

A fin de establecer con una mayor precisión cuál es el alcance de ese supuesto, conviene acudir al significado gramatical de las palabras intervenir, formulación y aplicación, según el *Diccionario de la Real Academia Española*:



- **Intervenir.** En su cuarta, séptima y décima acepción expresa: Dicho de una autoridad: Dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones. Dicho del gobierno de un país de régimen federal: Ejercer funciones propias de los Estados o provincias. Y, tomar parte en un asunto.

- **Formular.** En dos de sus acepciones dice: Reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etcétera. Y, expresar, manifestar.

- **Aplicación.** En los dos primeros de sus significados señala: acción y efecto de aplicar o aplicarse. Y, afición y asiduidad con que se hace algo, especialmente el estudio.

- **Aplicar.** En general, es emplear, administrar o poner en práctica un conocimiento, medida o principio, a fin de obtener un determinado efecto. Rendimiento en alguien o algo. Destinar, adjudicar, asignar. Y, en derecho, es adjudicar bienes o efectos.

De ello se puede entender que cuando la fracción V en estudio dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendientes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto y siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

En ese sentido, de la interpretación que se puede inferir del Texto Constitucional podemos concluir que los programas de transporte público de pasajeros tendrán como finalidad establecer las políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano. También, la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.

En otro aspecto, de la revisión al proceso de reforma constitucional respectiva, se advierte que en el dictamen de fecha quince de junio de mil

novecientos noventa y nueve de la Cámara de Diputados que conjunta diversas iniciativas que fueron presentadas para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y nueve, se señaló lo siguiente:

"G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:

"...

"11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.

"...

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

Según se puede advertir del texto inserto, en principio, una de las múltiples iniciativas sí contemplaba que el transporte se incluyera como servicio reservado a los Municipios, pero, posteriormente, en el dictamen no prosperó, pues la razón que tuvo la reforma constitucional radicó esencialmente en reestructurar la fracción V en comento y, en lo conducente, facultar constitucionalmente a los Municipios para intervenir en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

En ese sentido, la participación que corresponde a los Municipios en la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros queda supe-  
ditada a lo que determine el gobierno de cada Estado.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Sobre este aspecto es ilustrativo el artículo 19, fracción XIX, de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco:

"Artículo 19. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado, que ejercerá de manera directa o a través de las dependencias y organismos de la administración pública estatal, según se establezca en esta ley y en sus reglamentos, las siguientes:

Lo anterior se puede desprender de la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la referida fracción III señala de forma expresa los servicios que el Municipio, por su propia naturaleza, son de su exclusiva atribución.

Por su parte, la fracción II del artículo 115 en comento, esencialmente, regula los aspectos de la autonomía municipal en los distintos órdenes, puesto que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo y, a su vez, los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes expedidas por 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.

Respecto de la fracción III, inciso h), del numeral 115 constitucional, ya ha quedado precisado que la conclusión del Tribunal Pleno radica en que constitucionalmente los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio público, entre otros, el de tránsito, mas no el de transporte, en razón de que respecto de este último la Constitución General no le otorga dicha facultad.

De tal modo que bajo la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que específicamente los Municipios tuvieran la atribución de prestar materialmente el servicio de transporte público.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, la actuación de las autoridades del Estado se encuentra acotada por competencias y facultades específicas que son asignadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los Municipios, a fin de que esas directrices sirvan como referente para la actuación de los diversos órdenes de gobierno, dada la complejidad del sistema municipal.

---

"...

"XIX. Proponer los términos de coordinación con los Municipios, a fin de establecer los modos de participación y consulta a efecto de autorizar, en su caso, las concesiones y permisos en materia del servicio público de transporte; ..."

En ese sentido, el Municipio carece de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público, desde luego, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales previstos para tal efecto.

La Constitución Federal habilita al Municipio para tener la intervención efectiva en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente previstos, pero siempre conforme a las leyes federales y locales correspondientes.

Ahora bien, del contenido del precepto reclamado se advierte que en él no se regulan cuestiones concernientes al tránsito, sino al transporte y, en específico, a cuestiones de movilidad; conceptos que se definen en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en los términos siguientes:

"Del objeto de la ley

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de mayo de 2016)

"Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto:

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"I. Determinar los sujetos activos de la movilidad que son las personas con discapacidad, los peatones, los ciclistas, usuarios de la movilidad no motorizada, los motociclistas, los automovilistas, usuarios, conductores y prestadores del servicio público de transporte en todas sus modalidades, así como las empresas de redes de transporte;

"II. Regular la movilidad y el transporte en el Estado de Jalisco, así como los derechos y obligaciones de los sujetos de la movilidad, para establecer el orden y las medidas de seguridad, control de la circulación vehicular motorizada y no motorizada de personas, bienes y servicios, en las vías públicas abiertas a la circulación que no sean de competencia federal;

"III. Establecer las bases para programar, organizar, administrar y controlar la infraestructura con origen y destino para las personas con discapacidad, peatones, movilidad no motorizada y transporte público, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial;

"IV. Determinar las bases para planear, establecer, regular, administrar, controlar y supervisar el servicio público de transporte;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"V. Establecer la coordinación del Estado y los Municipios para integrar y administrar el sistema de vialidad y tránsito, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"VI. Establecer los esquemas de coordinación institucional, así como la delimitación de las atribuciones para el cumplimiento de los objetivos y fines de los programas de fomento a la cultura y educación vial; y

"VII. Implementar preferentemente avances tecnológicos tendientes al mejoramiento del servicio público de transporte en todas sus modalidades, en lo que atañe al cobro de tarifas mediante el sistema de prepago; a la contratación y pago del servicio a través de medios electrónicos; a la realización de los trámites ante la secretaría y el Registro Estatal de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco; así como al control vehicular mediante un dispositivo que permita su identificación por radiofrecuencia que en lo futuro sustituya a la placa metálica que actualmente se utiliza para esos efectos.

"Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos son de orden público e interés social, debiéndose aplicar supletoriamente en lo conducente y no previsto, las disposiciones de la ley que regule el procedimiento administrativo del Estado de Jalisco y las instancias que deriven del mismo."

"Artículo 2o. Para los efectos de la fracción I del artículo anterior:

"I. Son principios rectores de la movilidad:

"a) La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición;

"b) El respeto al medio ambiente a partir de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera;

"c) El desarrollo económico, a partir del ordenamiento de las vías públicas de comunicación a fin de minimizar los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías;

"d) La perspectiva de género, a partir de políticas públicas, que garanticen la seguridad e integridad física, sexual y la vida, de quienes utilicen el servicio del transporte público, y

"e) La participación ciudadana, que permita involucrar a los habitantes en el diseño y distribución de las vías públicas de tal manera que puedan convivir armónicamente los distintos usuarios de la movilidad sustentable;

"II. Son vías públicas: las calles, calzadas, avenidas, viaductos, carreteras, caminos y autopistas, así como las vialidades primarias y corredores de movilidad con prioridad al transporte público y, en general:

"a) Los predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal, vehicular y al transporte colectivo; y,

"b) Los caminos públicos de jurisdicción estatal, destinados temporal o permanentemente al tránsito de personas, semovientes y vehículos, incluyendo el área del derecho de vía de los mismos; así como las vialidades de uso común de los condominios, cuando su ubicación geográfica permitan el libre tránsito peatonal, vehicular o de transporte colectivo y sea necesario para la unión entre dos o más puntos de intersección con zonas urbanas;

"III. No tienen el carácter de vías públicas los predios pertenecientes al dominio privado de la Federación, del Estado, de los Municipios o de los particulares, para fines restringidos o aprovechamientos privados, así como los bienes de uso común de los condominios;

"IV. Se denominan vías públicas de comunicación local: las vías públicas, incluyendo sus construcciones de ingeniería como puentes, alcantarillas, pasos a desnivel y demás elementos de protección, a excepción de aquellas que comuniquen al Estado con otra u otras entidades federativas, o las construidas en su totalidad o en su mayor parte por la Federación, siempre que éstas no se hubieren cedido al Estado, y

"V. Se entiende por derecho de vía, a la zona afecta a una vía pública en ambos lados de ésta, con las medidas que determine el reglamento correspondiente."

"Artículo 3o. Las disposiciones de la presente ley regularán:

"I. Las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio, de manera que no afecten el orden de las vías públicas de circulación local y la circulación vial respetando el medio ambiente;

"II. Que los servicios de transporte público se presten bajo los principios de: puntualidad, higiene, orden, seguridad, generalidad, accesibilidad, uniformidad, continuidad, adaptabilidad, permanencia, oportunidad, eficacia, eficiencia, y sustentabilidad medio ambiental y económica;

"III. Que las acciones relativas a la construcción, administración y aprovechamiento de las obras de infraestructura se orienten a facilitar la movilidad y medios de transporte sustentables;

"IV. Las características de los vehículos y sus condiciones operativas, necesarias para permitir su circulación, con base en las normas aplicables;

"V. Los requisitos, condiciones, términos y procedimientos para el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones y permisos destinados a la prestación del servicio público de transporte en sus distintas modalidades, y en la operación de servicios conexos en el área del derecho de vía;

"VI. El Programa Integral de Movilidad y Transporte, el cual deberá contener como mínimo el conjunto de políticas, lineamientos, especificaciones técnicas, estrategias y disposiciones relativas a la movilidad, y

"VII. Los requisitos y condiciones para establecer y operar servicios conexos."

De lo anterior se sigue que, a través del numeral impugnado, no se restringe ni vulnera la esfera de atribuciones municipales, en tanto que su objeto se relaciona con las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Cabe destacar que en lo concerniente a las competencias, se establece la concurrencia entre el Estado y los Municipios, en los términos siguientes:

"De los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio

"Artículo 13. En la aplicación de esta ley y sus normas reglamentarias, concurrirán el Ejecutivo del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en los ámbitos de sus respectivas competencias y conforme a las atribuciones que establece el presente ordenamiento."

Consecuentemente, las atribuciones de los Municipios se encuentran salvaguardadas en ese ámbito de concurrencia. Sobre la materia específica de equipamiento vial, el artículo 15 de la propia ley, prevé:

"Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

"a) Intervenir, conjuntamente con el Ejecutivo, en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial;

"b) Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a las normas aplicables de carácter técnico y de ordenamiento territorial; ..."

Lo anterior se aúna al hecho de que, en términos de los diversos artículos 211<sup>68</sup> y 213<sup>69</sup> del Código Urbano, se salvaguardan las atribuciones municipales en materia de infraestructura y equipamiento básico, al disponer que el Ayuntamiento que expida el plan o programa donde se autorice la determinación de reservas, le corresponderá promover, regular, controlar y exigir el desarrollo de las obras de infraestructura básica, sin las cuales no se autorizará modalidad alguna de acción urbanística, así como que las obras de infraestructura básica las promoverá el Ayuntamiento de manera directa, o podrá transferirlas a quienes realicen la acción urbanística.

En el quinto concepto de invalidez, se argumenta que los procedimientos, funciones, servicios públicos o plazos establecidos en los numerales 255, primer párrafo, 286, primer párrafo y 287, primer párrafo, fracción III, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, son atribuciones específicas por man-

---

<sup>68</sup> "Artículo 211. Al Ayuntamiento que expida el plan o programa donde se autorice la determinación de reservas, le corresponderá promover, regular, controlar y exigir el desarrollo de las obras de infraestructura básica, sin las cuales no se autorizará modalidad alguna de acción urbanística."

<sup>69</sup> "Artículo 213. Las obras de infraestructura básica las promoverá el Ayuntamiento de manera directa, o podrá transferirlas a quienes realicen la acción urbanística, conforme a los sistemas que se definen en el capítulo VIII, título noveno del presente ordenamiento."



dato constitucional de los Ayuntamientos Municipales; que esas atribuciones son la aprobación, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Señala que, ante ello, tales preceptos resultan violatorios de los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan los artículos 77, fracción II, inciso b), de la Constitución Estatal y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que éstos preceptos urbanísticos establecen procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios urbanos en el Municipio de Guadalajara, así como plazos legales de tres días o veinticuatro horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente.

El tenor de los preceptos impugnados, es el siguiente:

"Artículo 255. Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo no mayor a tres días hábiles se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados."

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 286. Los proyectos ejecutivos de edificación deberán ser revisados por la dependencia municipal, para verificar el cumplimiento de las normas del Reglamento de Construcción, como también de otras disposiciones y reglamentos relativos a instalaciones especiales, seguridad y en su caso, diseño urbano e impacto ambiental. ..."

"Artículo 287. La dependencia municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del Proyecto Ejecutivo:

"...

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"III. Si el dictamen recomienda autorizar el Proyecto Ejecutivo en un plazo de 24 horas, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia."

Los planteamientos que se formulan en torno a estos preceptos deben ser analizados en relación con los diversos de la Ley General de Asentamientos Humanos y la diversa Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se transcriben a continuación:

<b>Ley General de Asentamientos Humanos –abrogada–</b>	<b>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano –vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis–</b>
<p><b>"Artículo 11.</b> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los Planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo.</p> <p>La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p>	<p><b>"Artículo 22.</b> La planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Federales y Planes Estatales y Municipales.</p> <p>La Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."</p>

**"Artículo 12.** La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

I. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano;

II. Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;

III. Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas;

IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;

V. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, y

VI. Los Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y en su

**"Artículo 23.** La Planeación y Regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

III. Los Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones;

IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, y

V. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su

<p>caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.</p> <p>La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local."</p>	<p>caso, por la legislación estatal de Desarrollo Urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.</p> <p>La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.</p> <p>Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."</p>
<p><b>"Artículo 15.</b> Los Planes o Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta</p>	<p><b>"Artículo 28.</b> Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en</p>

<p>del público en las dependencias que los apliquen."</p>	<p>congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia.</p> <p>Las autoridades públicas encargadas de la ejecución de los planes y programas referidos en este artículo tienen la obligación de facilitar su consulta pública de forma física en sus oficinas y de forma electrónica, a través de sus sitios <i>web</i>, en términos de la legislación en materia de transparencia."</p>
<p><b>"Artículo 16.</b> La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.</p> <p>En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento: ..."</p>	<p><b>"Artículo 30.</b> La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.</p> <p>En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento: ..."</p>
<p><b>"Artículo 17.</b> Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local."</p>	<p><b>"Artículo 10.</b> Corresponde a las entidades federativas:</p> <p>...</p> <p>VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ..."</p>
<p><b>"Artículo 18.</b> Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en la esfera de sus</p>	<p><b>"Artículo 43.</b> Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la esfera de sus</p>

respectivas competencias, harán cumplir los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano."	respectivas competencias, harán cumplir los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia de esta ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano."
---	--

Como se advierte, en ambas leyes generales de la materia se establece que el desarrollo urbano en el territorio nacional queda sujeto a la planeación y regulación del ordenamiento territorial, el cual estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal planeación debe llevarse a cabo a través de los planes nacional, estatal, municipal y de desarrollo urbano, los que quedan sujetos a los lineamientos, previstos por las disposiciones de esa normatividad y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

Asimismo, se advierte que es a la legislación estatal de desarrollo urbano la que deberá determinar las formalidades para que esos planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano sean ejecutados, controlados, evaluados y modificados.

Consecuentemente, la previsión contenida en el artículo 255 cuya invalidez se solicita, se ajusta a ese marco de concurrencia en tanto que prevé las formalidades a las que deben ceñirse las autorizaciones para ejecución de obras de urbanización, a saber, que es necesario que el solicitante de una obra de ese tipo acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo no mayor a tres días hábiles se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones; hipótesis que, de no satisfacerse, dará lugar a que se regrese el expediente a su promotor, con las anotaciones pertinentes en su solicitud y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados.

Lo anterior, sin menoscabo de las atribuciones que en ese ámbito corresponde a cada nivel de gobierno que participa en los términos que al efecto expresa la Ley General de Asentamientos Humanos y la diversa Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

La misma argumentación sustenta la constitucionalidad de los artículos 286, primer párrafo y 287, fracción III, del Código Urbano materia de impugnación, ya que los preceptos en comento se refieren a las formalidades a observar tratándose de las solicitudes de revisión del proyecto ejecutivo (edificación, restauración o infraestructura), la obligación de presentarlo ante la autoridad municipal para su aprobación y verificación, así como también en lo relativo a si se recomienda su autorización, deberá expedirse la licencia de construcción en un plazo de veinticuatro horas, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal, así como que el personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia.

Tales previsiones no inciden en las atribuciones del Municipio actor, en virtud de que éste conserva la relativa a la autorización de los proyectos y de la licencia de construcción, al tenor de los diversos preceptos del Código Urbano que sobre el particular disponen:

"De las obras de edificación

"Artículo 277. Para tramitar cualquier permiso de construcción se requiere presentar el proyecto ejecutivo de la obra, para la autorización por parte de la dependencia municipal.

"La licencia o permiso de construcción podrá prorrogarse por un tiempo igual al autorizado inicialmente, a solicitud del interesado, expresando los motivos por los cuales no fue concluido y haciendo el pago de derechos correspondientes.

"Para suspender los trabajos de una obra durante la vigencia de la licencia, se debe dar aviso de suspensión a la dependencia municipal competente, quien decidirá el plazo máximo de suspensión, en atención a las manifestaciones que justifiquen la suspensión, sin que puedan exceder del mismo plazo otorgado en la autorización.

"Para obtener la autorización de reinicio de obra, por la dependencia municipal competente, se deberá presentar la licencia con aviso de suspensión autorizado."

"Artículo 279. Toda obra de construcción, modificación, reconstrucción o demolición, requerirá autorización del Ayuntamiento. La licencia o permiso de construcción, se otorgará por la dependencia municipal, de conformidad con lo dispuesto en el presente título, con las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo y su reglamento de construcción."

Lo que, incluso, se corrobora del contenido del artículo 11, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que establece como facultad del Municipio la expedición de autorizaciones, licencias o permisos para la ejecución de acciones urbanísticas.

Al tenor de las disposiciones recién transcritas se pone de manifiesto, por una parte, la salvaguarda de las atribuciones municipales en un ámbito que le es propio y, por otra, las formalidades que en el marco de concurrencia, corresponde establecer a la legislación estatal en los términos que expresan las aludidas leyes generales.

De lo hasta aquí expuesto se concluye que los conceptos de invalidez que se proponen, son infundados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 47, párrafo segundo, 81, 83, 247, párrafo primero, 253, párrafo primero, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 288, 298, fracción II, 306, párrafo primero y 307, fracción II, del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial Local el cinco de noviembre de dos mil quince, en términos del considerando séptimo de esta sentencia.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, 188, párrafo primero, 195, párrafo primero, 212 Bis, 255, párrafo primero, 286, párrafo primero, 287, párrafo primero, fracción III y 298, fracción VII, del referido Decreto Número 25655/LX/15, en términos del considerando noveno del presente fallo.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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



### En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la presentación de la demanda, a la oportunidad en la presentación de las contestaciones, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva (en su parte primera, consistente en determinar que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco tienen legitimación pasiva) y a las causas de improcedencia (respecto de determinar infundada la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, por lo que ve al artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII). El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos salvo los artículos 188 y 255, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo los artículos 47, párrafos primero y tercero, y 298, fracción VII, Medina Mora I. salvo los artículos 83, párrafo segundo, 247, párrafo primero, 253, párrafo primero, 254, párrafo primero, 284, apartado A, párrafo primero, 286, párrafo primero, 298, fracción VII y 306, párrafo primero, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de la litis. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la legitimación pasiva, en su parte segunda, consistente en determinar que el secretario general de Gobierno del Estado de Jalisco carece de legitimación pasiva. El Ministro Medina Mora I. votó en contra. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de diez 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. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por diversas razones y con precisiones en cuanto al párrafo impugnado, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 47, párrafo segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por diversas razones, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 81 del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro presidente Aguilar Morales votó en contra. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos por diversas razones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por diversas razones, Piña Hernández por diversas razones, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales por diversas razones, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, en cuanto a sobreseer respecto de los artículos 83, 288, 298, fracción II y 306, párrafo primero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 247, párrafo primero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del consi-

derando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 253, párrafo primero, 254, 284, apartado A, párrafo primero y 307, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con algunas consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con algunas consideraciones diferentes, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 noveno, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 188, párrafo primero y 195, párrafo primero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 298, fracción VII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. La Ministra Piña Hernández votó en contra, al considerar que la referida fracción VII no se impugnó en esta controversia constitucional.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con algunas consideraciones distintas y adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con algunas consideraciones adicionales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte tercera, consistente en reconocer

la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez de los artículos 255, párrafo primero, 286, párrafo primero y 287, párrafo primero, fracción III, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 127/2005 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2063.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y*, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales, en la controversia constitucional 83/2015.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de

Jalisco, respecto de las cuales se hicieron valer planteamientos de invalidez, por violación a los artículos 14, 16, 27, 40, 41, 73, 115, 116 y 124 de la Constitución Federal.

Si bien comparto en su mayoría lo resuelto por este Alto Tribunal, respetuosamente, formularé algunas consideraciones adicionales y de disenso respecto de lo fallado en el presente asunto.

**I. Análisis de constitucionalidad del artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al ser omiso en determinar si se trata de bases generales o normas supletorias, por ausencia de reglamento municipal.**

En el considerando noveno de la sentencia se reconoció, por unanimidad de once votos, la validez de artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al considerar que no viola el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución General, ya que dichas disposiciones se relacionan con la congruencia, coordinación y ajustes que deben existir entre todos los actores en el ámbito del desarrollo urbano en los distintos órdenes de Gobierno Estatal o Local, con base en las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001,<sup>1</sup> las Legislaturas Estatales están facultadas para emitir leyes tendentes a proporcionar una normativa homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin intervenir en cuestiones propias y específicas de cada Municipio.
- De una interpretación de los artículos 1, 2 y 3 del Código Urbano, se advierte que su objeto es establecer las bases generales para el ejercicio uniforme de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco, previsión que permea a todo el ordenamiento normativo.
- Es cierto que el artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano no establece si es una base general cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal; sin embargo, sí dispone que corresponde a los Municipios la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables y, en el artículo 47, se reserva a los Municipios la determinación de su integración, organización, funcionamiento y delimitación de atribuciones, con la única señalización de que sesionen por lo menos en forma bimestral.

Aun cuando coincido con el reconocimiento de validez del artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, lo hago por razones distintas a las expresadas en la sentencia, que a continuación expongo:

El objeto del Código Urbano impugnado (previsto en los artículos 1, 2 y 3) es, en general, ordenar y coordinar la materia de desarrollo urbano entre el Estado y los Ayuntamientos, así como la distribución de competencias en la materia, entre los diferentes

---

<sup>1</sup> Resuelta el 7 de julio de 2005, de la integración que resolvió la controversia a que este voto se refiere sólo participaron los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos, quienes votaron a favor todas las consideraciones.

niveles de gobierno en la entidad, sin que se deje de advertir que, a través del cumplimiento de su objeto, se establezcan algunas bases generales, para la administración municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Bajo esa premisa, considero que, en el caso, la Legislatura Estatal no se encontraba obligada a distinguir si el contenido del artículo 10, fracciones XXIX, LIV, LV, LVII y LVIII, constituía bases generales o normas supletorias, pues reitero, el objeto del Código Urbano, no es el de sentar las bases generales o supletorias para la administración municipal, sino distribuir competencias y ordenar la materia de desarrollo urbano, al ser una materia concurrente.

Lo anterior, pues en tales disposiciones se establece la facultad de los Municipios relativa a los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano (fracción XXIX); la atribución para integrar la Comisión Municipal de Directores Responsables, conformada tanto por funcionarios municipales, como por representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles (fracción LIV); la aplicación de recursos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio o proporcionar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en áreas de uso común y contemplar en el último año de ejercicio constitucional del Ayuntamiento, de acuerdo con la posibilidad presupuestal y la partida para el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (fracciones LV, LVII y LVIII).

Al respecto, si bien la sentencia se apoya sustancialmente en lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001, me parece que ese precedente no resultaba aplicable al caso.

En aquel asunto se invalidó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, al considerar que debieron clasificarse las normas que constituían bases generales para la administración municipal y las normas supletorias por ausencia de reglamentos; sin embargo, el ordenamiento jurídico que se analizó en el precedente tenía por objeto homogeneizar los Gobiernos Municipales en la entidad; de ahí que la naturaleza de las normas ahí previstas era orgánica, por lo que resultaba indispensable distinguir entre bases generales y normas supletorias o de detalle.<sup>2</sup>

Sin embargo, en este caso, no resulta exigible al legislador local tal clasificación solicitada, pues el objeto del Código Urbano no fue sentar las bases generales de la administración municipal; sino distribuir competencias y ordenar la materia de desarrollo urbano entre el Estado y los Municipios y, en esa virtud, es que se deberá analizar, caso a caso, si las normas contravienen la Constitución Federal, pero no a partir de la clasificación alegada.

---

<sup>2</sup> Este Tribunal Pleno, en diversos precedentes (**controversias constitucionales 14/2001 y 18/2008**), ha establecido que las bases generales constituyen la ley marco que establece los lineamientos esenciales respecto de los cuales no puede apartarse el Municipio; y las leyes supletorias son aquellas disposiciones "*de detalle*" sobre estas mismas materias municipales, aplicables sólo en los casos en que los Municipios no cuenten con reglamentación, cuya característica es la temporalidad de su aplicación, pues en cuanto se emita la normativa municipal correspondiente dejará de ser aplicable esta normativa auxiliar, en ese sentido, es claro que esta norma no es detalle y así debe ser analizada.

Por las anteriores consideraciones, si bien comparto la validez de las normas impugnadas, lo hago por razones distintas a las que se exponen en la resolución de este Tribunal Pleno.

## **II. Análisis de constitucionalidad del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

En la sentencia, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano Estatal, al considerar que no se violó la esfera de atribuciones municipales en materia de tránsito, puesto que se estimó que no regula cuestiones relativas al tránsito, sino al transporte y, en específico, a cuestiones de movilidad, atinentes a garantizar que la movilidad o el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso y los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Además, se determinó, respecto a la materia específica de equipamiento vial, que corresponde a los Municipios, dentro del ámbito de concurrencia, y sus atribuciones en materia de infraestructura y equipamiento básico se encuentra salvaguardada en el artículo 15 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Estoy de acuerdo en la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco, pero por consideraciones distintas, ya que, desde mi punto de vista, se refiere tanto a la materia de transporte como a la de tránsito.

Concuerdo con la sentencia, en que, al disponer que la identificación de las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie sea ineficiente o riesgoso es una atribución de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, implica una problemática de transporte, porque incide directamente en la condición en que este servicio se presta y, por tanto, al ser el transporte de competencia estatal, me parece adecuado que sea la autoridad estatal y no la municipal la encargada de identificar este problema de transporte.

Sin embargo, a diferencia de lo considerado en la sentencia, estimo que el artículo 212 Bis, al referir que el propósito de la medida de identificar los puntos en los cuales el transporte sea ineficiente o riesgoso, consiste en que se realicen acciones urbanísticas de mejoramiento que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar, por lo cual contiene una disposición de tránsito, ya que implica una regla general de circulación, consistente en el paso preferente para los tipos de transporte indicados.

Sin embargo, de acuerdo con el criterio sustentado por este Pleno, al resolver la controversia constitucional 18/2008,<sup>3</sup> en la cual se retomaron las consideraciones de la controversia constitucional 6/2001, considero que, al establecer una regla general de

---

<sup>3</sup> Resuelta el dieciocho de enero de dos mil once, por unanimidad de nueve votos. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con la utilización de los criterios de tránsito y de transporte de los precedentes y la necesidad de profundizar sobre los criterios interpretativos de los temas frontera; y la utilización del concepto disciplina del uso del espacio de un Municipio.

circulación, no se infringen las atribuciones del Municipio, ya que su determinación corresponde a la Legislatura Estatal.

Lo anterior, sin que se afecte la cuestión de equipamiento vial, que corresponde al Municipio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 115, fracción III, inciso g),<sup>4</sup> de la Constitución General y 15, fracción II, inciso b),<sup>5</sup> de Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Y tampoco se desconozca ni restrinja la intervención, mas no competencia absoluta de los Municipios, para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial, en términos de la fracción V, inciso h), del artículo 115 de la Constitución General y del artículo 15, fracción II, inciso a),<sup>6</sup> de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I., en la controversia constitucional 83/2015.

Respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de la litis, se estima, por un lado, que el artículo 83 fue impugnado sólo en su párrafo segundo y, por otro, contrario a lo señalado en la sentencia, que los artículos 247, párrafo primero, 253, párrafo primero, 254, párrafo primero, 284, apartado A), 286, párrafo primero, 298, fracción VII y 306, párrafo primero, no fueron efectivamente impugnados, pues, en el caso del artículo 298, fracción VII, no se le menciona en ninguna parte de la demanda y, en cuanto a los demás preceptos, aunque se les cita en el quinto concepto de invalidez (páginas 26, 27 y 28 de la demanda), ello sólo se hace como marco de referencia, combatiéndose únicamente los artículos que regulan los procedimientos relativos a

<sup>4</sup> "Artículo 115. ...

"...

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

"...

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento. ..."

<sup>5</sup> "Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

"...

"b) Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a las normas aplicables de carácter técnico y de ordenamiento territorial; ..."

<sup>6</sup> "Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

"a) Intervenir, conjuntamente con el Ejecutivo, en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial; ..."



la autorización de proyectos de urbanización, de fusiones, subdivisiones y relictificaciones de predios y los plazos para autorizar o no ambos trámites (255, párrafo primero, 287, párrafo primero, fracción III y 307, párrafo primero, fracción II).

En relación con el considerando sexto, relativo a la legitimación pasiva:

Acerca de la legitimación en el proceso del Poder Legislativo del Estado, se considera que, de conformidad con el artículo 32, numeral 2, de su ley orgánica, los vicepresidentes suplen al presidente y los prosecretarios a los secretarios; razón por la cual, en el presente caso, el vicepresidente no podía suplir a uno de los secretarios y, en estricto sentido, no se cumplió con la previsión establecida en la fracción V del artículo del citado ordenamiento. Sin perjuicio de lo anterior, se estima que, en todo caso, opera la presunción a que se refiere el párrafo primero del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia.

Acerca de la legitimación en el proceso del Poder Ejecutivo del Estado, se considera que los artículos 50, fracciones XIX y XXVI, de la Constitución Local y 4, fracción II, de la ley orgánica de dicho Poder, no resultan aplicables, al otorgar al gobernador la representación del Estado; en su lugar, se estima que debió citarse el artículo 36 de la Constitución Estatal, que le confiere la titularidad del referido poder.

Acerca de la legitimación en la causa del secretario general de Gobierno del Estado, se considera, contrario a lo señalado en el fallo, que éste cuenta con legitimación para comparecer al presente juicio, al haber refrendado el decreto impugnado; acorde con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Local y la tesis número P/J. 109/2001, aplicable por analogía, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO." –que se citan en la propia resolución–.

Por lo que se refiere al considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia:

En cuanto al análisis de la causa de improcedencia relacionada con la extemporaneidad en la impugnación de ciertas normas, al no haberse configurado un nuevo acto legislativo: Aun cuando, conforme a la opinión manifestada en relación con el considerando segundo, se estima que los artículos 247, párrafo primero, 253, párrafo primero, 254, párrafo primero, 284, apartado A), 286, párrafo primero, 298, fracción VII y 306, párrafo primero, no fueron efectivamente impugnados; en todo caso, se considera, por un lado, que debió atenderse a la tesis número P/J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO." y, por otro, que tampoco se configuró un nuevo acto legislativo respecto del artículo 298, fracción II –al haberse identificado al "organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado" con el "Instituto Jalisciense de la Vivienda" (artículo 4, fracciones XXI y XXII, de la ley orgánica de dicho instituto)–, debiendo igualmente haberse sobreseído en relación con éste, por extemporaneidad en su impugnación.

En cuanto al análisis de oficio de la reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco de once de enero de dos mil dieciocho: Aunque se estima que, respecto del artículo 298, fracción II, debió sobreseerse por falta de oportunidad en su impugnación; en

todo caso, se considera que debió diferenciársele del artículo 83 que, contrario a lo señalado en el párrafo tercero de la página 65 de la sentencia, no fue derogado, sino reformado y adicionado.

En cuanto a las causas de improcedencia invocadas por el Poder Ejecutivo: Aun cuando se comparten el sentido y las consideraciones del fallo, se estima que debió precisarse que la causa de improcedencia por falta de conceptos de invalidez se planteó únicamente respecto de las fracciones LV, LVII y LVIII del artículo 10 (véase el párrafo segundo de la página 30 de la contestación) y explicarse que las razones de su inconstitucionalidad se exponen en el primer concepto de invalidez y se refieren a la indefinición sobre si se trata de bases generales o normas de aplicación supletoria. Asimismo, se considera que debió desestimarse la causa de improcedencia por falta de oportunidad planteada respecto de la fracción LIV del artículo 10 (véase el párrafo tercero de la página 31 de la contestación), en términos de lo expuesto en los párrafos último de la página 58 y primero a tercero de la página 59 de la resolución; y declararse parcialmente fundada la misma causa de improcedencia que hizo valer respecto de los artículos 188, 195 y 298, fracción II (véase el párrafo segundo de la página 34 de la contestación), de acuerdo con lo señalado en los párrafos segundo y tercero de la página 60 del fallo y la opinión formulada respecto del segundo apartado de este considerando.

En otro orden de ideas, se considera que debió desestimarse la causa de improcedencia por falta de oportunidad planteada por el Poder Legislativo respecto de los artículos 188, 195 y 298, fracción II (véase el párrafo último de la página 23 de la contestación), conforme a lo señalado en los párrafos segundo y tercero de la página 60 de la sentencia y la opinión formulada respecto del segundo apartado de este considerando; y declararse parcialmente fundada la misma causa de improcedencia hecha valer por esta autoridad respecto de los artículos 255, 287 y 307 (véase el párrafo tercero de la página 24 de la contestación), de acuerdo con lo señalado en los párrafos penúltimo y último de la página 57, último de la página 61 y primero y segundo de la página 62 de la resolución.

Por lo que toca al considerando octavo, relativo al marco jurídico aplicable, aun cuando se comparten el sentido y las consideraciones de la sentencia, se estima que no debió hacerse referencia a la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

En torno al considerando noveno, relativo al estudio:

a) Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que retoman criterios derivados de precedentes emitidos por esta Corte), pues se estima que no se está ante un vicio formal, sino material; sin perjuicio de lo cual, la consideración de bases generales debió abarcar la fracción XXIX del artículo 10.

Respecto del artículo 10, fracción LIV, se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones del fallo, pues se estima que no se invade la competencia municipal, al establecer, como atribución de los Municipios, conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras y, como único lineamiento en caso de ejercer la referida atribución, que esté integrada por funcionarios municipales y representantes de colegios de arquitectos e ingenieros civiles, dado el carácter de órgano técnico auxiliar que se le confiere.

Por lo que se refiere al artículo 10, fracción XXIX, se comparten el sentido y las consideraciones de la sentencia, con excepción de la inclusión del artículo 80 de la Constitución Estatal, como parámetro de regularidad, y la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, como marco normativo de referencia sobre la concurrencia que opera en la materia.

Además, se considera que esta parte del estudio debió abarcar las fracciones LV, LVII y LVIII, argumentando que se trata de atribuciones y no de deberes a cargo de los Municipios.

- b) Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones del fallo (concretamente, las que, retomando los criterios emitidos por esta Corte respecto de autoridades intermedias, determinan que el Instituto Jalisciense de la Vivienda no lo es), pues se estima que no se hizo el estudio de constitucionalidad específico respecto de cada una de las normas impugnadas, a efecto de concluir que, en su carácter de coordinador de las políticas y programas de vivienda en el Estado, sólo se faculta al Instituto, en el artículo 188, párrafo primero, para suscribir acuerdos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios; en el artículo 195, párrafo primero, para formular programas de vivienda de interés social y popular en el ámbito estatal; y en el artículo 298, fracción VII, para llevar un control de la vivienda en el Estado; lo que, en modo alguno, interfiere con las atribuciones que se otorgan a los Municipios en materia de desarrollo urbano, tanto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, como en el artículo 11 de la ley general vigente.
- c) Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la sentencia (específicamente, las que definen que la norma regula un tema de transporte), pues se estima inaplicable la tesis citada en las páginas 123 y 124, y se considera que, a efecto de concluir que no se está en el supuesto de la fracción V del artículo 115 constitucional, no se requería hacer una interpretación gramatical de los verbos "intervenir", "formular" y "aplicar", ni una interpretación teleológica de la reforma de mil novecientos noventa y nueve a dicho precepto fundamental, ni una interpretación sistemática con la Ley de Movilidad y Transporte del Estado, sino argumentar que la norma no se vincula con programas de transporte público de pasajeros (respecto de los que los Municipios sí tienen injerencia).
- d) Se comparte el sentido, pero no las consideraciones de la resolución, pues se estima que lo planteado en el concepto de invalidez fue la violación a la facultad reglamentaria del Municipio, otorgada por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal y no la invasión al ámbito competencial establecido en la fracción V de dicho precepto; debiendo haberse sustentado la constitucionalidad de las normas que se impugnan en su consideración de bases generales que deben estar previstas en leyes estatales en materia municipal, por tratarse del marco normativo homogéneo, conforme al cual, los Municipios deben ejercer sus atribuciones relacionadas con el desarrollo urbano.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P/J. 109/2001 y P/J. 25/2016 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 247, 253, 254, 284, APARTADO A, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO PROVOCA UN CAMBIO SUSTANTIVO O MATERIAL (ARTÍCULOS 7o., FRACCIÓN II; 81; 250, PÁRRAFO ÚLTIMO; 307, FRACCIÓN II, Y 352, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN XI, 47, PÁRRAFO SEGUNDO, 83 PÁRRAFO SEGUNDO, Y 298, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**V. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.**

**VI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. CONVENIOS ENTRE EL PODER EJECUTIVO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS CON EL OBJETO DE QUE AQUÉL EJERZA ATRIBUCIONES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 10, FRACCIONES XXIII Y XXIX, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN MATERIA DE APROBACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE DESARROLLOS INMOBILIARIOS, DERIVADAS DE UN CONVENIO CELEBRADO ENTRE AQUÉL Y UN MUNICIPIO (ARTÍCULO 10, FRACCIONES LIV, LV, LVII Y LVIII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**VIII. HACIENDA MUNICIPAL. NO SE VULNERA CON LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO LOCAL EN MATERIA DE UTILIZACIÓN, AUTORIZACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DE USO DE SUELO, NI CON LAS DEL PODER LEGISLATIVO LOCAL PARA IMPONER CONTRIBUCIONES RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS.**

**CIONADOS (ARTÍCULO 10, FRACCIONES LIV, LV, LVI, LVII Y LVIII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**IX. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. LOS DIRECTORES RESPONSABLES DE PROYECTO U OBRAS, AL SER AUXILIARES TÉCNICOS EN LA VERIFICACIÓN DE LAS ACCIONES URBANÍSTICAS NO SON UNA AUTORIDAD INTERMEDIA [ARTÍCULOS 5o., FRACCIÓN XXIII; 10, FRACCIÓN LIV Y 352 (SALVO SU ÚLTIMO PÁRRAFO), DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO].**

**X. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. LAS FUNCIONES QUE REALIZAN LOS CONSEJEROS REGIONALES EN ESA MATERIA SON CONGRUENTES CON EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN QUE DESARROLLA LAS FACULTADES CONCURRENTES EN LAS MATERIAS DE DESARROLLO Y PLANEACIÓN URBANA EN TÉRMINOS DE LA DISTRIBUCIÓN ESTABLECIDA CONSTITUCIONALMENTE (ARTÍCULO 45 BIS DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XI. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. EL INSTITUTO JALISCIENSE DE VIVIENDA NO CONSTITUYE UNA AUTORIDAD INTERMEDIA PUES EJERCE ATRIBUCIONES DE COORDINACIÓN, CONCERTACIÓN Y APOYO, SIN INTERRUMPIR LA COMUNICACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y EL MUNICIPIO EN TÉRMINOS DE LA DISTRIBUCIÓN ESTABLECIDA CONSTITUCIONALMENTE (ARTÍCULOS 188, PÁRRAFO PRIMERO, 195, PÁRRAFO PRIMERO Y 298, FRACCIÓN VII, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XII. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. NO SE INVADEN AL ORDENARSE LA PUBLICACIÓN DE LOS PLANES PARCIALES DE DESARROLLO EN MEDIOS ELECTRÓNICOS, AL NO EXCLUIR CON ELLO SU PUBLICACIÓN EN LOS MEDIOS SEÑALADOS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL (ARTÍCULO 121, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIII. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. NO SE VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL CON LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO ESTATAL DE ZONIFICACIÓN, AL ESPECIFICARSE QUE ÉSTE SERÁ EN EL RUBRO DE EDUCACIÓN Y ÚNICAMENTE POR AUSENCIA DEL REGLAMENTO QUE EXPIDA EL**

**MUNICIPIO (ARTÍCULO 186, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIV. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LAS NORMAS QUE REGULAN LAS ACCIONES TENDENTES A GARANTIZAR QUE LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS SE REALICEN EN CONDICIONES QUE SATISFAGAN LA LIBERTAD DE TRÁNSITO, LA SEGURIDAD, EL LIBRE ACCESO, ASÍ COMO LOS REQUISITOS DE CALIDAD APROPIADOS PARA TAL EFECTO, NO VULNERAN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 212 BIS DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XV. DESARROLLO URBANO EN EL TERRITORIO NACIONAL. LA PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTARÁN A CARGO, DE MANERA CONCURRENTENTE, DE LA FEDERACIÓN, DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS, Y SE LLEVARÁN A CABA A TRAVÉS DE LOS PLANES NACIONAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y DE DESARROLLO URBANO, QUEDANDO SUJETOS A LO DISPUESTO EN ESA NORMATIVIDAD.**

**XVI. DESARROLLO URBANO. EL PROGRAMA MUNICIPAL EN MATERIA DE VIVIENDA DEBE SER CONGRUENTE CON EL PROGRAMA ESTATAL EN ESA MATERIA (ARTÍCULO 255, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVII. ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO QUE DEBE SEGUIRSE PARA QUE EL MUNICIPIO AUTORICE LOS PROYECTOS Y LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN (ARTÍCULO 287, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XVIII. DESARROLLO URBANO. INICIO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS PARA QUE LOS AYUNTAMIENTOS EXPIDAN LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DEL CÓDIGO RESPECTIVO (ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO).**

**XIX. MOVILIDAD EN EL ESTADO DE JALISCO. EL DESARROLLO DE CICLOPISTAS QUEDA SUJETO A LAS POSIBILIDADES PRESUPUESTALES DEL MUNICIPIO (ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL**

**DECRETO NÚMERO 25655/LX/2015 QUE REFORMA EL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 5 DE NOVIEMBRE DE 2015).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2016. MUNICIPIO DE SAN PEDRO TLAQUEPAQUE, ESTADO DE JALISCO. 8 DE MAYO DE 2018. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: MAURA ANGÉLICA SANABRIA MARTÍNEZ

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de mayo de dos mil dieciocho.

**VISTOS; Y,  
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación y contenido de la demanda.** Por escrito presentado en el Servicio Postal Mexicano el seis de enero de dos mil dieciséis, Juan David García Camarena, quien se ostentó como Síndico del Ayuntamiento San Pedro Tlaquepaque, en el Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional contra los Poderes y las normas que se precisan a continuación:

"II. Entidad, Poder u órgano demandado ... :

"1. El H. Congreso del Estado de Jalisco, ... .

"2. El Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, en su carácter de autoridad que promulgó la ley materia de la presente Controversia, ... .

"3. El director del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, ...

"IV. Norma General o acto cuya invalidez se demanda y medio en que se publicó:

"Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco y Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, el 5 de noviembre de 2015, en el Tomo CCCLXXXIII, número 42, sección IV.

"Particularmente, las disposiciones normativas del Código Urbano para el Estado de Jalisco, contenidas en los artículos 7o., fracción II; 5o., fracción XXIII; 10, fracciones XI, XIII, XXIX, LIV, LV, LVII, LVIII; 45 Bis, 47, 81, 83, 121, 186,

188, 195, 212 Bis, 247, 250, 253, 254, 255, 284, apartado A); 286, 287, fracción III; 298, párrafo 1 y fracciones II y VII; 306, 307, 352, y tercero y cuarto transitorios, a saber: ... ."

Como terceros interesados señaló a todos los Municipios del Estado de Jalisco, con excepción del de San Pedro Tlaquepaque.<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Antecedentes.** De la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierten los antecedentes siguientes:

1. El once de septiembre; cuatro, y veinte de noviembre todos de dos mil catorce; diecinueve de enero; cinco y veintisiete de marzo; dieciséis y veintitrés de julio de dos mil quince, se presentaron ante el Congreso del Estado de Jalisco iniciativas de ley para reformar y adicionar diversos artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco.<sup>2</sup>

2. El veintisiete de octubre de dos mil quince, la Comisión de Desarrollo Urbano del Congreso del Estado de Jalisco presentó el dictamen LX/CDU/D035/2015, mediante el cual se estudiaron las iniciativas de ley y decreto señaladas en el punto que antecede y propusieron reformas y adiciones de diversos artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco.<sup>3</sup>

3. Del mismo modo, la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos del Congreso del Estado de Jalisco, presentaron el veintinueve de octubre de dos mil quince, ante el Pleno de la Asamblea, el dictamen de Decreto 25655, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas porciones normativas del código urbano para esa entidad federativa.<sup>4</sup>

4. En sesión extraordinaria de veintinueve de octubre de dos mil quince, estando presentes treinta y cinco diputados, el Congreso del Estado de Jalisco discutió el contenido de los dictámenes referidos y aprobó la minuta de Decreto 25655 que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano y del Código Penal, ambos ordenamientos para el Estado de Jalisco.<sup>5</sup>

5. Por oficio DPL-1555-LX-15, presentado en la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco el treinta de octubre de dos mil quince, el Con-

<sup>1</sup> Foja 2 a 7 del Tomo I del expediente

<sup>2</sup> Fojas 352 a 474 del Tomo I del expediente.

<sup>3</sup> Fojas 559 a 719 del Tomo I del expediente.

<sup>4</sup> Fojas 203 a 351 del Tomo I del expediente.

<sup>5</sup> Fojas 746 a 806 del Tomo I del expediente



greso de esa entidad federativa envió al titular del Poder Ejecutivo de dicho Estado, la minuta de Decreto Número 25655/LX/15, para su publicación.<sup>6</sup>

6. El cinco de noviembre de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*", el Decreto Número 25655/LX/15, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco.<sup>7</sup>

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Municipio actor hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

"VII. Conceptos de invalidez:

"1. El artículo 7o., fracción II, se impugna por las siguientes razones:

"En el dispositivo de referencia se le están dando facultades al Congreso del Estado de Jalisco para llevar a cabo un registro y control de las áreas de cesión para destinos que se aportan por los particulares y que se entregan al dominio municipal, lo que viola directamente el artículo 115 de la Constitución Federal, particularmente lo consagrado en la fracción IV que le reconoce la capacidad de administrar libremente su hacienda, sus bienes y en general su patrimonio. En este sentido, las áreas de cesión se integran al patrimonio municipal quien tiene a su cargo su capitulación, administración y control, siendo inadmisibles la incidencia de la entidad federativa—vía uno de sus Poderes— en estos procedimientos, pues se trata de un Poder extraño que perturba un orden institucional establecido claramente por la Ley Suprema.

"Es claro que el dispositivo en comento establece una atribución de carácter inconstitucional al darle al Congreso del Estado capacidad de ejercer labores de verificación de las áreas de cesión que son patrimonio municipal y que están sujetas a la reglamentación que emite el propio gobierno municipal, donde este mismo controla y regula el uso y destino de las mismas. Es por ello que esta fracción va en contra de la Constitución y amerita ser declarada inconstitucional.

"2. El artículo 10, fracción XI, se impugna por las siguientes razones:

"Esta supuesta atribución, en realidad se trata de una nueva obligación al Municipio con el objeto de que éste realice estudios de impacto ambiental

<sup>6</sup> Fojas 121 a 202 del Tomo I del expediente.

<sup>7</sup> Fojas 807 a 891 del Tomo I del expediente.

que formarán parte de los planes y programas de desarrollo urbano municipales. Ello representa sin duda una intromisión directa en la facultad autónoma que tiene la entidad municipal para regular el desarrollo urbano. Aunque pudiera valorarse que la ratio legis del dispositivo es benéfica, lo cierto es que su existencia como requisito esencial de los planes y programas municipales debe ser una decisión del propio Municipio por medio de los órganos deliberativos que la propia ley fundamental contempla. Más aún, la propia fracción V del artículo 115 constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos, así como, la Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo 80, dejan nítidamente establecida esta facultad autónoma para emitir los planes de desarrollo urbano a nivel municipal, es por ello que la entidad federativa no puede imponer una nueva carga que exceda los límites del régimen constitucional, por el contrario, en respeto a su autonomía, se debe de dejar libre al Ayuntamiento para que decida por sí establecer la forma, métodos, requisitos y puntos de evaluación en los planes y/o programas de desarrollo urbano municipal. Por este motivo consideramos que este dispositivo violenta abiertamente el orden constitucional y la autonomía municipal y, por ende, debe ser declarado inconstitucional por esta instancia.

"3. El artículo 10, fracción XIII, se impugna por las siguientes razones:

"En este apartado de la ley se le impone al Municipio la obligación de registrar ante la dependencia municipal de patrimonio las áreas de cesión, lo que constituye una violación al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico a las fracciones IV y V. En el primer caso en razón de que las áreas de cesión se integran al patrimonio municipal y es facultad autónoma del mismo administrarlas, registrarlas y cuidarlas, de igual forma cuenta con la facultad de reglamentar la forma y métodos, mediante el cual, estas se capitulan y administran. Por ello, es contrario al orden constitucional establecer un mecanismo de registro o una obligación a hacerlo por medio de un poder estatal, pues en todo caso es menester del Ayuntamiento decidir la existencia y forma en la que se registran las áreas de cesión. Ante esto es prudente declarar la inconstitucionalidad del dispositivo de mérito.

"4. El artículo 10, fracción XXIX, se impugna por las siguientes razones:

"La expedición de los Planes de Desarrollo urbano de (sic) centro de población, es una facultad exclusiva del Municipio y no se le puede obligar a coordinarse con el Estado, sino que esta (sic) una atribución autónoma del Municipio, con la única limitante de respetar el Plan Estatal en lo concerniente. Lo señalamos en el análisis hermenéutico de las facultades constitucional (sic) del Municipio en materia de desarrollo urbano. De acuerdo con la Carta Magna en su artículo 115, fracción V. (sic) en relación con la Ley General de

Asentamiento (sic) Humanos, la planeación del desarrollo urbano municipal es una facultad autónoma del Municipio y que se ejerce por medio de sus reglamentos municipales, mismos que se emiten de forma soberana y donde establece la forma, métodos y mecanismos mediante los cuales se dará el desarrollo urbano, por ello una norma estatal no nos puede obligar a coordinarnos con el Gobierno del Estado en esta facultad, tendría que ser el Ayuntamiento el que decida establecer un mecanismo de coordinación con instancias exógenas y esto debe contenerse en una ordenanza municipal no en una ley. Amén de que la evaluación y emisión de Planes Municipales de Desarrollo urbano y de los parciales es una atribución que ejerce soberanamente el Municipio, por ello la norma estatal al establecer la incidencia directa del Estado en este procedimiento quebrante (sic) el orden constitucional.

"5. El artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII, LVIII, se impugnan por las siguientes razones:

"Pareciera tener razón el maestro Elisur Arteaga Nava, cuando categóricamente señala que en materia municipal: 'Todo tiende a la uniformidad. Se procura eliminar diferencias. Se teme innovar, disentir. Aunque existe una gama extensa de cuerpos normativos relacionados con los Municipios y que frecuentemente se encuentran variantes entre unos y otros, la verdad es que éstas obedecen más a la acción de los Poderes de los Estados que a la de los Municipios. El derecho municipal es heterónimo; es impuesto por entes ajenos a la comunidad. A esta injerencia se le ha llamado reforma municipal.'

"Concretamente las fracciones referidas, no cubren el mandato constitucional de la emisión de bases generales ya que norman aspectos que debieran ser exclusivos de la vida municipal de forma homogénea sin determinar; primero, si estamos o no en presencia de una base general y; segundo, dada la naturaleza jurídica de lo normado, si invade la competencia municipal al determinar una regla fija para todos los Municipios del Estado de Jalisco, en un aspecto que requiere por su fin, ser ponderada a la luz de las necesidades de cada Municipio. Si bien una base general municipal tienen (sic) como objeto incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, estas bases deben ser establecidas únicamente sobre aspectos que requieren uniformidad. Respecto al fin que persiguen los artículos citados, debe estarse a las necesidades y requerimientos de cada entidad municipal, ya que se debe tener en cuenta que en el Estado de Jalisco existen Municipios que requieren una inversión considerable y continua de recursos, dado su altísimo índice de ocupación del suelo, que repercute en la intervención necesaria y obligada de la autoridad municipal para garantizar y otorgar los medios públicos de subsistencia idóneos o por lo menos los mejores posibles, y en contrapartida hay también comunidades municipales, que por su

tamaño impacta más la posibilidad de generar desarrollo ordenado y económico, el cual tiene como valor a tutelar la posibilidad de acceso a vivienda digna. Lo anterior debe tener como consecuencia que con la reforma impugnada, se ponga en un plano de desigualdad de los diversos Municipios de Jalisco, para el tratamiento que cada uno desee y considere necesario dar a su desarrollo urbano específico y especial, derivado todo ello de su mayor o menor necesidad para su estipulación.

"Si bien la posibilidad de establecer un lineamiento legal que pueda ser utilizado por los Municipios a falta de una determinación autónoma respecto de sus propias necesidades y su particular crecimiento y alcances, el legislador local no fue atingente en mencionar la calidad de la norma que emitió a efecto de garantizar la seguridad jurídica de los Municipios, respecto de la obligación legislativa de dar a conocer con certeza las bases generales en la materia y las normas que fungen como supletorias virtud a la falta de reglamentación municipal.

"En efecto, la reforma que aquí se combate hace imposible distinguir cuáles normas le son imperativas a los Municipios por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. ...

"Por lo que respecta a las fracciones LV, LVI y LVIII, encontramos que imponen cargas presupuestales para la hacienda municipal, así mismo, condicionan la libre administración del patrimonio del Municipio lo que genera una transgresión directa a lo señalado por el artículo 115 en sus fracciones I y II. En el caso de la primera de ellas considera al Municipio una esfera de gobierno derivada de su capacidad de manejar libremente su hacienda y patrimonio municipal. En la fracción II se establece claramente la capacidad del Ayuntamiento para administrar sus recursos y patrimonio, es por ello que el presente decreto al imponerle cargas al proceso de la administración de los recursos municipales, ya sea por medio de periodos a cumplir o partidas especiales para determinado rubro representan una trasgresión al orden constitucional. De igual forma, no es admisible imponer condicionantes externas al presupuesto municipal, pues a la luz de la Constitución Federal y de la particular del Estado de Jalisco el manejo del presupuesto, su discusión y consecuente aprobación es una facultad exclusiva del Ayuntamiento.

"6. Los artículos 5o., fracción XXIII; 10, fracción LIV, 250 y 352, se impugnan por las siguientes razones:

"En los referidos dispositivos impugnados, se establece la figura denominada 'Comisión Municipal de Directores Responsables' la cual contiene los

elementos de una 'autoridad intermedia' entre Estado y Municipios, y cuya existencia representa una carga para los Ayuntamientos pues no considera que en muchos de los Municipios del Estado de Jalisco no se cuenta ni siquiera con colegios de profesionistas organizados en las áreas que se describen, por ello se les puede dejar con la incapacidad de cumplir con la obligación. Evidenciándose por otro lado un exceso de parte del legislador que lesiona las facultades del Municipio descritas en el artículo 115, así como en la Ley General de Asentamientos Humanos, mismas que tienen que ver con su capacidad de reglamentar la materia de desarrollo urbano, en virtud de la cual sería el propio Municipio el que tendría que establecer las disposiciones particulares para la existencia y conformación de este tipo de consejos o comisiones y no puede el legislador trastocar la autonomía municipal al imponerle un órgano colegiado de esta índole. Por otra parte, es el propio ordenamiento municipal el que ya señala la forma y métodos en los que se designa al director responsable mismo (sic) que son aprobados por el Ayuntamiento e impuestos por el mismo. En este sentido el hecho de imponer la obligación para que los directores responsables estén integrados a este organismo violenta las facultades del Municipio y, por ende, debe ser declarado inconstitucional. Por tanto se violenta el orden constitucional impuesto por los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos.

"7. El artículo 45 bis, se impugna por las siguientes razones:

"Cada Municipio, en ejercicio de su libertad, debe decidir asociarse o no para el cumplimiento de aquellas obligaciones para las cuales sea autónomo, sin que pueda obligársele desde las normas secundarias. En ese tenor, no es constitucionalmente dable imponerle la operación de un Consejo Consultivo de esta forma, pues debiera ser el propio Ayuntamiento que decidiera asociarse o no a un cuerpo de esta naturaleza. Por otra parte se establece en el párrafo primero queda establecido que se trata de un Consejo Regional-Consultivo del Ayuntamiento mismo que es impuesto por una autoridad estatal, en este caso el Congreso del Estado, sin que el Ayuntamiento diera su anuencia para su existencia. Al pretender imponer una autoridad ajena al organigrama municipal, encontramos que se violenta la autonomía que le obsequia el artículo 115 al ente municipal. Por otra parte la facultad reglamentaria reconocida por la fracción II del mismo numeral establece la capacidad de reglamentar los servicios y atribuciones que le son reconocidas por el propio Municipio por ello la operación, existencia y métodos de trabajo de un Consejo de esta naturaleza debe ser reglamentada por el Ayuntamiento no por una ley estatal.

"Por otra parte es prudente citar lo que establece el párrafo tercero del artículo 115 en su fracción III (cita textual): ...

"Como podemos darnos cuenta la capacidad de asociarse es del Municipio, quien en ejercicio autónomo de esta facultad debe decidir si asociarse o no con otros Municipios para constituir consejos o cuerpos colegiados de cualquier especie. En este sentido, el dispositivo en estudio representa la intromisión del órgano estatal en las facultades del Ayuntamiento y por lo mismo, trastoca el orden constitucional.

"8. El artículo 47 se impugna por las siguientes razones:

"Como podemos darnos cuenta el numeral en cita señala forma, tiempo y los periodos de las sesiones de una instancia que pretende integrar al Municipio, así como, su integración, comprometiendo la certidumbre de los Municipios para saber si pueden o no ejercer sus facultades reglamentarias que les otorga la Constitución Federal. Con lo cual se trastocan las facultades reglamentarias del Ayuntamiento en la materia. Por otra, (sic) parte también advertimos una incidencia del ente estatal legislativo en la planeación y cuidado del desarrollo urbano del Municipio, atribución que le corresponde en exclusiva.

"Como se observa, el artículo reformado incluyó a su contenido el siguiente texto; 'debiendo de quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral' que trae como consecuencia que los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano, deban quedar instalados durante el primer año y sesionar al menos bimestralmente. Partiendo de ello, y haciendo reflexión de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, primer párrafo, y fracción III, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; ...

"Se concluye que el gobierno municipal se ejerce con exclusividad por el Ayuntamiento y, asimismo, que queda prohibido la existencia de autoridad intermedia entre éste y el Estado, así como la posibilidad de que se celebren convenios entre los Municipios de un mismo Estado para la prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan y, además, la posibilidad de asociación entre Municipios de dos o más entidades federativas, previa aprobación de la Legislatura Local.

"Bajo ese tenor, nótese que el artículo del cual se impugna su invalidez (artículo 47 del Código Urbano para el Estado de Jalisco) incide el contenido de lo dispuesto en el artículo 47, fracción III, de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco), ya que al ser facultad exclusiva del presidente Municipal como función ejecutiva la de; convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes, y aquellas que por su naturaleza deban celebrarse con carácter de reservadas, de conformidad al propio ordenamiento local de la administración pública aludido, inválido resulta que me-

diante un ordenamiento diverso, se regule la organización y funcionamiento de un Municipio, cuando éste resultado se genera indudablemente de las sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo convocadas por su propio titular, que además, su función se encuentra concedida a través de un ordenamiento local que estableció previo a la reforma del código urbano estatal, las bases generales de organización para convocar al Ayuntamiento a sesión sin restricción alguna, lo que a su vez conforme a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, se encuentran reguladas conforme al propio texto constitucional invocado en líneas anteriores, de ahí que, si el Poder Constituyente hubiere querido que la organización y el funcionamiento interno de los Ayuntamientos, fuere regulado por las Legislaturas Locales, simplemente así hubiere dejado constancia expresa en el propio texto constitucional.

"No está por demás destacar que el Constituyente Permanente que reformó el artículo 115 constitucional para quedar en los términos en que actualmente se encuentra consignado, tuvo la intención de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de sus órganos de gobierno. Por ello se delimitó el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio implique, de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí precisamente que se haya modificado en la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los Ayuntamientos expidan su normatividad propia.

"Lo anterior está contenido en punto 4.2 del dictamen de la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos siguientes:

"La intención de esta Comisión dictaminadora, consiste en fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del Municipio, implique de manera exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los Ayuntamientos expidan sus reglamentos, otras disposiciones administrativas de orden general.'

"Bajo este esquema puede concluirse que la reforma llevada a cabo al artículo 47 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, transgrede la autono-

mía de la auto-organización municipal al delimitar la función propia que le es atribuida al presidente para convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias libremente en los términos y condiciones que establezca el titular del Municipio, por lo cual deberá de declararse la invalidez de dicho dispositivo y procedente la acción intentada.

"9. Los artículos 188, 195 y 298, se impugnan por las siguientes razones:

"Por lo que se refiere a los numerales en cita, resulta procedente aseverar –atendiendo a los preceptos legales que se combaten– que contravienen lo dispuesto por el artículo 115, fracciones I y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la primera de las referidas fracciones claramente establece que la competencia otorgada a los Municipios debe ejercerse por el correspondiente Ayuntamiento de manera exclusiva, es decir, sin intervención de Gobierno del Estado o cualquier otra autoridad o tercero. Adicionalmente, la citada fracción dispone la no existencia de una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, es decir, la Constitución abunda al establecer en que la competencia de los Municipios es exclusiva, y no hay terceros que intervengan en su ejercicio.

"Ahora bien, una vez analizado el contenido de la fracción I del artículo 115 de la Constitución, es que resulta a todas luces inconstitucional que el Código Urbano para el Estado de Jalisco requiera a los urbanizadores en caso de venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta de precios o fincas u otros actos de enajenación que de manera previa cuenten con un dictamen del Instituto Jalisciense de la Vivienda que certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto de que se trate, es decir, la Constitución es muy clara al establecer la no existencia de autoridades intermedias en el ejercicio de las funciones de los Municipios como es el caso del Instituto Jalisciense de la Vivienda respecto del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, situación que se reitera resulta claramente absurda e inconstitucional, así como lo determina el artículo 298 en su fracción II del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Visto lo anterior, ese reitera la evidente inconstitucionalidad del citado precepto al requerir la intervención de una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, es decir, la intervención del Instituto Jalisciense de la Vivienda certificando la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto de que se trate mediante un dictamen.

"Asimismo, cabe mencionar que nos encontramos ante la intervención de una autoridad estatal como intermediaria para el otorgamiento de permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes o certificados relacionados con el desarrollo urbano, siendo esta una facultad exclusiva del Municipio Libre de San Pedro Tlaquepaque, tal cual como lo faculta nuestra Constitución.



"Ahora bien, resulta más que evidente que la intervención de un organismo público descentralizado como es el caso del Instituto Jalisciense de la Vivienda, imposibilita a que el Municipio a través de su Ayuntamiento ejerza de manera exclusiva sus facultades, toda vez que dicho instituto aparece como una autoridad intermedia, y en consecuencia nos encontramos ante una clara inconstitucionalidad.

"Por otro lado, el multicitado artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal establece de manera muy precisa en sus incisos d) y f), como facultad exclusiva del Municipio el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, así como la autorización, control y vigilancia en la utilización del suelo dentro de su competencia y en sus jurisdicciones territoriales, y es entonces que al establecer el artículo 298 del código urbano la existencia de un dictamen previo por parte del Instituto Jalisciense de la Vivienda, para efecto de la emisión de una licencia de urbanización se viola de manera muy evidente la esfera jurídica del Municipio. El mencionado instituto de vivienda estatal puede por sus fueros, determinar negar el dictamen de certificación necesaria para la puesta pública de una comercialización, con lo que se le otorgó una posición de supremacía frente al Municipio y al particular, al facultarlo con atribuciones de certificación, cuando la actividad de la autoridad municipal que se desarrolla, es de las exclusivas en materia municipal, como lo establece el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal transcrito con anterioridad, que el Municipio y sólo él autoriza, controla y vigila la utilización del suelo en su jurisdicción territorial.

"Lo anterior quiere decir, que si una acción urbanística ya está autorizada, y al encontrarse en la etapa del control y vigilancia de su construcción, resulta que otorgarle en ese momento una atribución a una entidad que no dependa del Municipio, equivale a crear una autoridad intermedia, ya que la atribución de certificar los planteamientos del artículo que se combate, lo hacen dotados de atribuciones de supra subordinación en relación a los particulares y por sus efectos impide que los actos administrativos municipales en la materia se cristalicen con el efecto que pretendía tanto el particular como la misma ley. Debe tenerse en cuenta que la facultad de certificación que se señala, no constituye una facultad de coordinación, concertación y apoyo, éstas últimas las que están permitidas por la Constitución Federal, más aún, para el caso constituye una facultad o atribución que le permiten al instituto de vivienda estatal, actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, y que no es resultado o proviene de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, lo que hace que se configure la invalidez planteada por lo que habrá de resolverse fundado el presente concepto. Sirve de apoyo lo estudiado por esta Suprema Corte, que se estableció en las siguientes jurisprudencias: ... .

"10. El artículo 81, se impugna por las siguientes razones:

"El Municipio cuenta con facultades autónomas en materia de desarrollo urbano, sin embargo, en este numeral se le pretende obligar a consultar los planes de referencia, mismos que se disponen como documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes municipales de desarrollo urbano, con ello se pretende obligar al Municipio a observar los lineamientos establecidos en dichos planes. Esta situación quebranta por completo el orden constitucional y las competencias concurrentes definidas por la ley. No se puede obligar a consultar este documento al Ayuntamiento, pues ello le impone carga y lineamientos en una facultad que debe ejercer de forma autónoma. El Ayuntamiento es la única autoridad que puede definir qué documentos consultar y de qué forma inciden en la planeación urbana, lo que hace el Congreso del Estado al emitir esta disposición y atar el ejercicio de una atribución a lineamientos impuestos por el Gobierno Estatal y con ello una autoridad ajena estaría diseñando directa o indirectamente una atribución municipal.

"Como ya se ha señalado en líneas precedentes, la regulación urbanística es una facultad municipal reconocida y respaldada por la propia Constitución Mexicana, que debe guardar observancia plena en las denominadas 'facultades concurrentes', que emanan de la misma Norma Fundamental. Para reforzar lo anterior, es menester hacer referencia al siguiente criterio jurisprudencial: jurisprudencia P./J. 142/2001, publicada en la página 1042, Tomo XV, enero de 2002, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.' (se transcribe)

"De lo transcrito se advierte que las 'facultades concurrentes', implican que las entidades federativas (incluso el Distrito Federal), los Municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una legislación general, siendo los asentamientos humanos una materia de jurisdicción concurrente.

"Por consiguiente, la Federación, los Estados y Municipios, tienen 'facultades concurrentes' en materia de asentamientos humanos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, tercer párrafo y 73, fracción XXIX-C, de la Norma Fundamental, siendo preciso su transcripción: ...

"Lo anterior acarrea como consecuencia que el Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, ejerce su autonomía constitucional en materia de desarrollo urbano materializándola a través de diversos reglamentos municipales, a través de los cuales se definen las normas y lineamientos técnicos que regulan cualquier excavación, explotación de bancos de materiales, reparación, acondicionamiento, edificación o demolición de cualquier género que se ejecute en propiedad pública, social o privada; así como todo acto de ocupación y utilización del suelo; empero es de recalcar que dicha atribución es ejercida con respeto y concordancia a los ordenamientos como la Ley General de Asentamientos Humanos, el propio Código Urbano, la Constitución Política del Estado de Jalisco y por supuesto, nuestra Constitución Mexicana, en los artículos multialudidos.

"Para reforzar el planteamiento antes descrito, resulta necesario transcribir las siguientes disposiciones normativas: ...

"La transcripción de los artículos antes descritos, tanto de la Ley General de Asentamientos Humanos, como de la Constitución Política del Estado de Jalisco, denota de forma evidente, que el Municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, cuenta con las facultades para regular, supervisar y tutelar en materia de asentamientos humanos y esquemas de zonificación.

"11. El artículo 83, se impugna por las siguientes razones:

"En el párrafo segundo del numeral anterior, se le da a una secretaría estatal la facultad para emitir las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que considere que los planes y programas no tienen congruencia con los programas y planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico y territorial aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal, esto, a efecto de que sean revisados, y en su caso modificados. Llama la atención que por una parte, la misma secretaría mencionada que depende del Gobierno del Estado, sea la que emita un juicio de valor sobre la coincidencia de los planes, lo que de entrada le da una facultad calificadora de los planes de desarrollo urbano municipales fuera de orden, pues no está investida de esta facultad. Por otra parte, se le da además la atribución para emitir recomendaciones sobre los planes, lo que en caso municipal es una transgresión a las facultades autónomas en materia de desarrollo urbano, mismas que en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos, es una facultad eminentemente municipal, por lo que una secretaría estatal no puede modificar los planes o programas. Por ende, al darle facultades a la secretaría para modifi-

car un Plan Parcial de Urbanización y se violan las disposiciones y competencia reservadas por los artículos 115 y 27, más las que consideran una estado federal que supone la existencia de tres esferas de gobierno autónomas, es decir los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal.

"12. El artículo 121, se impugna por las siguientes razones:

"Advertimos una contradicción con la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, misma que faculta a los Municipios a que sean ellos a través de su facultad reglamentaria, quienes precisen los métodos que más les convengan a cada uno de ellos para establecer la forma en que se publican los reglamentos o las resoluciones del Ayuntamiento. Ello sin considerar además la respectiva invasión a la competencia municipal de que establece el artículo 115 en su fracción II de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos.

"13. El artículo 186, se impugna por las siguientes razones:

"El dispositivo viola la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, misma que ya explicamos que se encuentra apuntalada por las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la Ley General de Asentamiento (sic) Humanos, donde se desdobra la concurrencia de la facultad y se asientan las atribuciones del Municipio, mismas que le permiten establecer los lineamientos en materia de uso de suelo, equipamiento urbano, licencia para construcción, reservas territoriales, y en general en todo lo concerniente al desarrollo urbano en la demarcación territorial de su competencia. Estas atribuciones se reconocen en todo tipo de obras, entre las que se encuentran las que tienen que ver con el tema educación. Sin embargo, las reformas impugnadas pretenden establecer un régimen especial a las obras en el rubro de educación, buscando que les aplique el Reglamento Estatal de Zonificación, en lugar de las disposiciones reglamentarias municipales, disposición que transgrede el orden territorial, pues todas las obras sea del rubro que sean deben cumplir con los reglamentos municipales. El hecho de que sean en materia de educación no les excluye de cumplimentar los lineamientos generales que emiten los Ayuntamientos amparados en la Constitución. Además, el reglamento estatal es emitido por el Gobernador del Estado, que no tiene facultades para incidir en los rubros relacionados con el desarrollo urbano cuando se amparan en la concurrencia soportada por los artículos 115 y 27 de la Constitución Federal (sic). Por ello consideramos la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad de este dispositivo.

"14. El artículo 212 bis, se impugna por las siguientes razones:

"En lo concerniente al artículo anteriormente citado, consideramos que no es admisible que se permita al Poder Ejecutivo del Estado tener incidencia en materia de movilidad. Debemos considerar que la Constitución Federal en el artículo 115, fracción III, inciso g), determina que las calles y su equipamiento, son una facultad exclusiva del Municipio, a la vez que en la fracción V, inciso h), señala que los Municipios deberán de intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incida en su demarcación. Por ello es claro que las acciones en materia de vialidad y movilidad no pueden ser una facultad exclusiva de la autoridad estatal. Al obsequiarle al Gobierno Estatal la determinación de acciones urbanísticas en materia de vialidad y movilidad, se está violentando frontalmente el orden constitucional. Es una competencia del Municipio y por ello es él quien tiene que participar del ejercicio de esta atribución.

"Resaltando que a la luz de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en los que –en concordancia con el Orden Constitucional– se concedió a los Municipios por conductos de sus Ayuntamientos la siguiente (sic) atribuciones y facultades: ...

"En este sentido el Servicio Público de Tránsito Municipal, así como la potestad de formular y aplicar programas de transporte público de pasajeros cuando afectan el ámbito territorial del Municipio, siendo esta atribución una facultad exclusiva y excluyente de cualquier órgano de Gobierno como del Estatal o Federal.

"Sin embargo el Legislador del Estado en el artículo 212 Bis del Código Urbano, estableció lo siguiente: ...

"Es claro que el Legislador del Estado –Congreso del Estado de Jalisco– establece en el decreto cuya validez se impugna, dotar al Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Movilidad, la atribución de estar encargada de la vialidad y movilidad de los centros de población en donde se identifiquen puntos de conflictos del transporte público de pasajeros, dotándolo de la facultad de realizar acciones urbanísticas. Es indudable que el Legislador del Estado de Jalisco, en el artículo cuya invalidez se busca –212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco– realiza una intromisión a las facultades y atribuciones del Municipio. En primer lugar, si partimos de la premisa que es un servicio público de transporte de pasajero es una facultad del Municipio de conformidad con lo establecido por los artículos 79 y 80 de la Constitución del Estado de Jalisco, lo cual se refuerza con la siguiente tesis jurisdiccional: ...

"En este sentido resulta claro que el legislador del Estado, con la norma impugnada de marras, invade la autonomía del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, ya que invade en la esfera de la autonomía municipal la cual fue dotada a éste por el Constituyente en el Artículo 115 en su V. fracción (sic), inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal manera que como se advierte, es evidente la invasión de esfera competencial a los Municipios por lo establecido en el artículo 212 Bis, por tanto, es necesario que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de este numeral por ser contrario a los principios y fundamentos constitucionales, en razón de lo anteriormente expuesto.

"15. Los artículos, 255, primer párrafo; 287, primer párrafo, fracción III y 307, primer párrafo fracción II, se impugnan por las siguientes razones:

"Los dispositivos en mérito contravienen los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan a este Municipio los artículos 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Gobierno del Estado de Jalisco al tener injerencia operativa, directa e impositiva al momento de emitir los numerales del referido código, invaden las facultades de este Ayuntamiento que establecen los reseñados dispositivos constitucionales y; que se hacen consistir en las siguientes:

"1. La expedición de reglamentos y, de disposiciones administrativas de observancia general;

"2. La regulación de los procedimientos, funciones y servicios públicos materia de su competencia;

"3. La expedición, de las disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción; y,

"4. La regulación de las materias, procedimientos, materia de su competencia que aseguren la participación ciudadana y vecinal;

"Facultades constitucionales anteriormente reseñadas que, se insiste, son y deben ser plenamente ejercidas por este Municipio, a través de la aplicación de su ordenamiento jurídico respectivo, dado que los artículos 77, fracción II y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Local y Federal respectivamente, así lo establecen, al señalar lo siguiente: ...

"De lo anterior se advierte que los procedimientos y plazos que establecen los artículos controvertidos, refieren a facultades que deben ser ejercidas

exclusivamente por los Ayuntamientos municipales, ello, por mandato Constitucional, pues los Ayuntamientos como entes de Gobierno están facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

"Ante ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos constitucionales antes transcritos, los Municipios a través de sus Ayuntamientos tienen la facultad de aprobar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia con el fin de organizar su administración municipal.

"Por lo anterior, las normas estatales controvertidas en este rubro no puede regular procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y; de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Municipio, ni mucho menos establecer los plazos para autorizar o negar ambos trámites, dado que estas atribuciones son facultades exclusivas de los Ayuntamientos municipales por mandato expreso del Constituyente Federal en los artículos 77, fracción II y 115, fracción II, segundo párrafo, Constitucionales.

"Los dispositivos urbanísticos anteriormente transcritos, regulan en la parte medular que nos ocupa, los procedimientos, trámites y plazos administrativos relativos a:

"a) Las autorizaciones, permisos o licencias para la realización de obras de urbanización, condominios, o conjuntos habitacionales, así como de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios o fincas y;

"b) Las autorizaciones de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios.

"No obstante, tales atribuciones que como se ha dicho, si bien es cierto se deben otorgar a la dependencia municipal competente del Ayuntamiento municipal respectivo, sin embargo, también lo es que tales atribuciones al ser de carácter sustantivo las tiene que regular la dependencia municipal competente, de conformidad con los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general municipales aplicables y, que para tal efecto apruebe el Ayuntamiento municipal, ello, por mandato constitucional dispuesto en los artículos 77 fracción II y 115, fracción II, segundo párrafo, de nuestra Constitución Federal.

"Lo anterior es así, dado que de conformidad con lo establecido con los referidos artículos constitucionales, se deben considerarse (sic) en el presente asunto los puntos siguientes:

"A. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal, debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado; debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo y es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas (procedimientos, funciones, servicios públicos y plazos) de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la Administración Pública Municipal no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar o regular sus cuestiones específicas.

"En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario o regulatorio, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos municipales, lo relativo de entre otras cosas a la organización y funcionamiento interno, la Administración Pública Municipal, así como emitir normas sustantivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio. ...

"Ahora viene (sic), esta Suprema Corte no debe perder de vista que al resolver la controversia 14/2001, señaló que no se destacó que el texto reformado de la Constitución utilizó el término 'leyes estatales en materia municipal' con el fin de limitar la actuación de las Legislaturas Estatales, estando únicamente facultadas para establecer, en normas con rango de ley, un catálogo de normas esenciales orientadas a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos y de la adecuada prestación y satisfacción de los servicios y responsabilidades públicas a su cargo, sin embargo, sí señaló que tal acotamiento *ex constitutive* tiene por finalidad permitir a los Municipios definir normativamente cuestiones que les son propias y específicas, además, dispuso la descripción del objeto y fin de las leyes municipales en materia municipal, queda ilustrada en la tesis «P/J. 129/2005» siguiente que se originó en base a dicha controversia:

"'LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.' (se transcribe)



"Ante ello, si la posición constitucional de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general municipales previstos en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, por su parte, deben ser congruentes con el entendimiento de las leyes estatales generales y, por otra parte, se deben de limitar a desarrollar, complementar o por-menorizar las normas generales estatales, de modo similar a los expedidos por los Gobernadores de los Estados, con base al principio de subordinación jerárquica.

"Entonces se entiende que los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general emanados de la fracción II del artículo 115 Constitucional, donde los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, pues tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales, urbanísticas, etcétera, respetando los términos de las leyes estatales que deben limitarse a establecer los aspectos generales y fundamentales de la organización municipal y de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

"Ante ello, al Estado únicamente le corresponde sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios –los elementos ‘indispensables’ para asegurar el funcionamiento de los mismos– y a los Municipios les corresponde dictar sus normas específicas. Lo anterior, dado que los Municipios tienen un derecho derivado de la Constitución Federal a ser distintos en lo que les es propio, y el derecho a expresarlo mediante la facultad normativa exclusiva que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

"Por tanto, si los procedimientos, funciones, servicios públicos o plazos establecidos en los numerales 255, primer párrafo, 287, primer párrafo, fracción III y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, son atribuciones específicas por mandato constitucional de los Ayuntamientos municipales y, esas atribuciones son la aprobación, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

"Ante ello, resulta violatorio de los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan los artículos 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a este Municipio de San Pedro Tlaquepaque, los numerales controvertidos, dado que éstos preceptos urbanísticos establecen procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y; de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Ayuntamiento, así como plazos legales de 3 días, como de 24 horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente, que son atribuciones específicas o particulares de este Ayuntamiento.

"Por mandato expreso contenido en los artículos 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vulnerando con ellos los principios de supremacía y autonomía municipal de éste Ayuntamiento, dado que los numerales controvertidos regulan procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y; de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios, así mismo, regulan plazos de 3 días, como de 24 horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente, que son facultad constitucional federal exclusiva de este Ayuntamiento. Además, como se ha sido precisado con antelación, al resolver la presente controversia, esté Ayuntamiento no se encuentra afirmando que la Legislatura del Estado de Jalisco, carece totalmente de facultades reguladoras en materia de urbanización y que tales facultades reguladoras únicamente son exclusivas de los Ayuntamientos municipales, pues el Congreso del Estado de Jalisco no puede desconocer la facultad reglamentaria con que cuentan los Municipios del Estado en sus respectivos ámbitos territoriales, sino que lo que se busca en la presente controversia es que se declaren inconstitucionales los preceptos legales controvertidos que regulan los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y; de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios y; que regulan los plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente.

"Lo anterior, dado que tales procedimientos y fijación de plazos este Ayuntamiento los tiene que regular derivado de sus cargas de trabajo, pues además de que es una facultad constitucional federal otorgada exclusiva a este Ayuntamiento por mandato constitucional en términos de lo dispuesto en los

artículos 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, —a manera de ejemplo— no es la misma carga de trabajo, procesal o de operación que tiene el Municipio de San Pedro Tlaquepaque o los Ayuntamientos de los Municipios de Ojuelos, de Arenal, El Grullo, La Huerta, San Julián, Villa Corona, Zapotiltic, inclusive no tiene la misma carga ni de trabajo, ni procesal ni de operación los Ayuntamientos de los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga o El Salto que forman parte de la zona metropolitana de la Ciudad de Guadalajara, con las que tiene este Ayuntamiento. Ante ello, es que la pretensión de la presente controversia es que es una facultad exclusiva de este Ayuntamiento la regulación de los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y; de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios y; de regularización de plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente y, por ende, no pueden estar establecidos en los numerales 255, primer párrafo 287, primer párrafo, fracción III y 307, primer párrafo fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, como lo pretende la Legislatura del Estado de Jalisco en el Decreto Número 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, pues ese tipo de procedimientos y plazos los tiene que fijar este Ayuntamiento en base a su carga de trabajo, procedimientos y operación, más aún si es una facultad constitucional que tiene por objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos materia de su competencia.

"Partiendo de lo expuesto, cabe concluir que corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la autorización de proyectos de urbanización y de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios a fin de darle uniformidad en todo el Estado, sin embargo, complementariamente, las facultades de creación normativa que se pueden desplegar al menos a los Municipios del Estado, respecto de dichos temas, radicaría en que cada Municipio en lo particular y, serían relativas a la administración, organización, planeación y operación de ese tipo de servicios o trámites, que se presten dentro de su jurisdicción correspondiente, para que los mismos con base a la carga de trabajo, procedimental y de operación de cada Municipio sean continuos, uniformes, permanentes y regulares, pues estos rubros, permitirían a los Municipios del Estado de Jalisco regular cuestiones, en su particularidad dables para su administración respectiva, es decir, sería un reparto en su jurisdicción y competencia de cada Municipio, la materia de urbanización y de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios y, por ende, las reglas de su funcionamiento o la regularización de los procedimientos, funciones y servicios públicos quedarían reguladas con base a su potestad constitucional.

"Por lo expuesto, en definitiva, consideramos que las normas referidas deben declararse inconstitucionales, pues si bien las normas y procedimientos de urbanización pueden ser legítimamente considerados por el Estado, en su parte protagónica al ser la normativa básica en materia de sus dimensiones, sin embargo, por su particularidad los Municipios deban (sic) atender a las mismas en su parte sustantiva en el ejercicio de sus competencias.

"En conclusión, si es una facultad exclusiva de este Ayuntamiento, la regulación de los procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y; de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios ubicados en el Municipio de San Pedro Tlaquepaque, así como de la regularización de plazos para que se haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de la irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente, por consecuencia, no pueden estar establecidos en los numerales 255, primer párrafo; 287, primer párrafo, fracción III y 307, primer párrafo, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, como lo pretende la Legislatura del Estado de Jalisco en el Decreto Número 25655/LX/15, publicado el pasado 5 de noviembre de 2015, pues ese tipo de procedimientos, funciones o servicios públicos, así como los plazos para resolver o entregar los mismos al promovente respectivo, los tiene que fijar este Ayuntamiento con base a su carga de trabajo, procedimientos y operación, pues es una facultad constitucional que tiene por objeto de (sic) regular los procedimientos, funciones y servicios públicos materia de su competencia, ello, en términos de los artículos 77, fracción II, inciso b) y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"16. El artículo 298, se impugna por las siguientes razones:

"Encontramos que en este dispositivo específicamente, lo tocante a la fracción II viola la esfera competencial del Municipio, en virtud de que las facultades concurrentes con las que se cuenta, ya que las autoridades de preventa o de contratos preparatorios, son actos administrativos derivados de manera directa de actos emitidos por las autoridades municipales, que tienen como objeto el desarrollo urbano, a saber, licencias de edificación, licencias de urbanización y licencias de urbanización y edificación simultáneas, siendo que ya se esbozó con antelación, la regulación en material (sic) de asentamientos humanos y esquemas de zonificación una atribución municipal exclusiva.

"17. El artículo tercero transitorio, se impugna por las siguientes razones:

"Advertimos una contradicción en cuanto a la entrada de vigor del decreto en estudio. Por una parte el artículo primero transitorio señala:

"Primero: El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Jalisco'.

"Más sin embargo (sic), el artículo tercero del mismo otorga una (sic) plazo de 90 días para que los Ayuntamientos emitan las disposiciones reglamentarias que correspondan. ...

"Tercero: Los Ayuntamientos deberán durante los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, emitir las disposiciones reglamentarias que les correspondan.

"Lo que genera una oscuridad que no permite que el Ayuntamiento cumpla con su obligación de reglamentar, o en su caso, que no se tenga la certeza de que en momento podrán emitirse las normas complementarias de carácter reglamentario. En sentido estricto, se (sic) Legislativo Local está generando un violación constitucional al no dejar claro de qué manera y en qué tiempo el Municipio podrá ejercer su capacidad de (sic) reglamentaria prevista en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos misma que se ve mermada.

"18. El artículo cuarto transitorio, se impugna por las siguientes razones:

"Como se apreciar (sic) el dispositivo pretende obligar a los Ayuntamientos a instalar ciclopuertos, medida que puede resultar bondadosa, empero se trata de una acción urbanística que corresponde al Ayuntamiento de acuerdo con las facultades que señalamos en los primeros rubros presentes en el análisis inductivo-histórico, hermenéutico y de la facultad concurrente. El Ayuntamiento es el que conoce donde y como realizar las acciones urbanística por ello la ley le reconoce esta facultad. En este sentido estimamos que la instalación de ciclopuertos es una acción que debe ser prevista en el reglamento municipal no en una ley. En por ello que estimamos que el dispositivo violenta el orden constitucional y debe ser declarado inconstitucional. ..."

**CUARTO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados.** De una lectura integral de la demanda, es posible advertir que el Municipio actor señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 27, tercer párrafo; 73, fracción XXIX-C; 115, fracción V y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.—Trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de doce de enero de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo

a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 7/2016 y, dado que se advirtió que existe conexidad con las diversas 83/2015 y 84/2015, por impugnarse el mismo decreto, se turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas, por haber sido designado ponente en las controversias constitucionales referidas.

En proveído de catorce de enero de dos mil dieciséis, se admitió a trámite la demanda, se tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco, no así al director del Periódico Oficial de la entidad; asimismo, indicó que no había lugar a tener como terceros interesados a los restantes Municipios de Jalisco, pues en términos del penúltimo y último párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal no se advertía que pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y, finalmente, ordenó dar vista a la procuradora general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**SEXTO.—Contestación de demanda del Poder Legislativo.** Por escrito presentado en las oficinas del Servicio Postal Mexicano el diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, el presidente, el vicepresidente y secretario, todos integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, formularon contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado.

En relación con los hechos de la demanda se informó que en sesión celebrada el veintinueve de octubre de dos mil quince aprobó la minuta del Decreto Número 25655/LX/15, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco; asimismo, se aceptó que la publicación del citado decreto se realizó el cinco de noviembre de dos mil quince.

Por otra parte, se sostuvo la validez de las normas impugnadas con base en las siguientes razones:

"Primero. Cabe señalar que la expedición de este tipo de ordenamientos es producto de la función pública; y que al tenor de la competencia de las entidades federativas y de la división de Poderes, le corresponde al Congreso de la Entidad, legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión, conforme al Pacto Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que encuentra fundamento en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de esta Entidad.

"En efecto, atendiendo a lo establecido por el Alto Tribunal del País la constitucionalidad de un acto legislativo debe ponderarse en función a las atribuciones de la autoridad que lo emite, pues los actos que realice dentro de los límites de sus facultades tendrán que considerarse constitucionales; lo que al efecto, tiene aplicación la jurisprudencia «P/J. 120/2009», encontrada bajo la voz: 'MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.'

"Así, conviene tener presente que la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, ha determinado que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, requisito que se satisface cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere, y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que implique que todas y cada una de las disposiciones deben ser materia de una motivación específica.

"Además, sustenta el Alto Tribunal del País, que los Poderes Legislativos no tiene la obligación de explicitar sus actos de motivación, como se aprecia del siguiente criterio jurisprudencial: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES.' (sic)

"Así pues, del contenido de las tesis de jurisprudencia sustentadas por nuestro Máximo Tribunal, se observa que para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad, requieren de estar fundados y motivados, colmándose la primera con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley le autorice, mientras que el segundo aspecto se colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, sin que para colmar este último aspecto se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento.

"Por tanto, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, debe considerarse constitucional la aprobación del Decreto Número 25655/LX/15, en específico la norma general cuya invalidez se reclama, ya que la realización de dichos actos tienen su fundamento en la facultad expresamente conferida a este Poder de legislar en todas las ramas del orden interior del Estado de Jalisco.

"Segundo. En ese contexto, cabe señalar que los antecedentes que sirven de base para la reciente reforma del Código Urbano para el Estado de Jalisco, materia de la presente controversia constitucional, descansan en el artículo 27 de la Constitución Federal, que establece que es obligación del Estado,

'lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana'. Para lograr esos fines, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, como al efecto lo establece el artículo 73, fracción XXIX-C, de la misma Carta Magna; así mismo la Ley General de Asentamientos Humanos, creada con el objeto de establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; determinó que corresponde a las entidades federativas, legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese contexto el Congreso Local, al aprobar el decreto impugnado por el Ayuntamiento, ejerció la facultad legislativa, encomendada en la propia Constitución Federal, la cual señala que dicha función pública, es una facultad concurrente.

"Por otra parte el artículo 115 de la Constitución Federal, establece en su fracción V, que es de competencia municipal la ordenación, gestión y disciplina urbanística de los centros de población, sin embargo también señala que la facultad del Municipio está condicionada a la regulación federal y estatal en la materia; así entonces aun y cuando el promovente considera que las reformas al código urbano, restringen las atribuciones del Municipio, es la propia Carta Magna la que menciona que éste debe participar en la ordenación y planeamiento urbano, pero sujeto a las leyes de las entidades federativas, a quienes como ya se mencionó *ut supra*, les compete emitir esa regulación.

"Así entonces, se solicita considerar infundados e inoperantes los conceptos de invalidez expresados por la parte actora, para lo cual es menester que se tome en consideración lo expuesto en las consideraciones jurídicas del dictamen de decreto que contiene las normas legales aquí impugnadas, y que al respecto sobresale que: '...la planeación urbana constituye uno de los elementos fundamentales del propio desarrollo urbano, el crecimiento de los centros poblacionales en forma ordenada no podría ser concebido sin ésta, es por ello que se requiere de una visión integral de los fenómenos sociales que motivan el crecimiento de las ciudades, así como de una regulación apropiada del mismo... En el código urbano los objetivos propuestos para un programa municipal de desarrollo urbano son regular y ordenar los asentamientos humanos; promover la movilidad urbana sustentable y accesible; planear inte-



gralmente el territorio con apego a indicadores de sustentabilidad; preservar el patrimonio cultural; y facilitar la generación de proyectos sustentables que propongan la utilización de energías renovables ... Siguiendo con el argumento de la planeación urbana, es importante mencionar el tema de las áreas de cesión para destinos. Dichos espacios, expuestos en el código urbano como aquellos que se determinan en los planes y programas de desarrollo urbano y en los proyectos definitivos de urbanización para proveer los fines públicos que requiera la comunidad; es decir, áreas predeterminadas para la instalación de equipamiento urbano...'.

"En ese contexto, para poner fin al crecimiento urbano desordenado en el Estado de Jalisco, en detrimento del medio ambiente y como consecuencia de ello, en perjuicio directo de los ciudadanos; ya que en un plazo a corto plazo, las autoridades administrativas se verán imposibilitadas en cumplimentar derechos humanos tan indispensables para la vida, como el de medio ambiente sano, el de recreación o el derecho al agua, entre otros; es que fue necesario en forma por demás urgente, una reforma en el desarrollo urbanístico de esta Entidad Federativa, en la que se reforzó el apoyo entre el Gobierno del Estado y los Municipios con la ayuda de la iniciativa privada. Para lograr tal fin, se debía plasmar ese soporte, en la propia legislación; por ello es que la reforma a las normas señaladas de inválidas por el Ayuntamiento actor, contiene situaciones que aun siendo innovadoras, no contravienen el Texto Constitucional Federal.

"En efecto, las reformas al código urbano, respetan en todo momento las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que disponen que las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de dicho ordenamiento federal, así como de la legislación estatal de desarrollo urbano; además se establece que los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 a 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica y que las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorguen la secretaría o las entidades federativas y los Municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de desarrollo urbano.

"Así entonces, se observa que esa concurrencia establecida por el Constituyente y definida igualmente en la ley general de la materia, consiste en una coordinación, apoyo y concertación entre los tres niveles de gobierno, y que

destaca en lo que al presente interesa, que los planes o programas expedidos por la autoridad municipal, que dicho sea de paso deben estar sujetas a las disposiciones establecidas en las Legislaciones Estatales, deben apoyarse en criterios generales de regulación ecológica y en las normas oficiales mexicanas en la misma materia y que las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorguen la secretaría o las entidades federativas y los Municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de desarrollo urbano.

"Tercero. Aunado a lo anterior, las normas señaladas de invalidez no transgreden la autonomía municipal y en atención a los argumentos que expone la parte actora, tendientes a denostar las citadas reformas se solicita se declaren infundadas e inoperantes, por las razones siguientes:

"El Código Urbano para el Estado de Jalisco, es una ley que por ser general, no puede prever todos los supuestos que impone la realidad de cada uno de los Municipios, es por ello que tiene como objeto, otorgar cierta uniformidad en la regulación de esta materia dentro de la circunscripción estatal; por lo que en estricto apego a la Constitución, se otorga a los Municipios, una relevante participación en la ordenación de los centros de población y en la adopción de instituciones estatales que colaboren con el Ayuntamiento en las determinaciones en materia de ordenación del suelo, infraestructura y equipamiento urbano, entre otras, pero siempre asegurando una decisión en los asuntos locales del Municipio.

"Por lo que, en congruencia con los preceptos constitucionales, las normas que contiene el Código Urbano para el Estado de Jalisco, tanto las que no fueron modificadas como las reformas y adiciones que se hicieron en el decreto que se impugna, son bases generales que cumplen con las exigencias previstas en el artículo 115, fracción II, inciso a) y que atendiendo a su generalidad, son reglas para todos los Municipios y, por tanto, no pueden ser 'ponderadas a la luz de las necesidades de cada Municipio' como pareciera que pretende la parte actora.

"Por otra parte y como se señaló en párrafos anteriores, aun y cuando al Ayuntamiento, le corresponda la elaboración de los Planes y/o Programas Municipales de Urbanización, debido a que por obvias razones es la autoridad que conoce de primera mano su territorio y las necesidades y exigencias de su población; no obstante a ello, dichos ordenamientos territoriales deben proyectarse como parte de un plan integral a nivel estatal y con apoyo en criterios generales de regulación ecológica –como lo establecen los artículos 18 y

19 de la Ley General de Asentamientos Humanos— y en consecuencia deben sujetarse a las leyes federales y estatales como lo dispone el propio artículo 115, fracción V, inciso a), que dispone que los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

"Así entonces, en el capítulo del código urbano que regula la planeación del desarrollo urbano se señala, en el artículo 81 que, respetando la autonomía municipal, los planes serán documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano; y que dichos documentos definirán los lineamientos generales de ordenamiento territorial para garantizar la congruencia, integralidad, sustentabilidad visión de largo plazo y racionalidad de la política urbana estatal y municipal.

"Por tanto, la atribución otorgada a los Municipios para elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva; son congruentes con la Ley General de Asentamientos Humanos.

"Asimismo, el agravio que se señala sobre el contenido del artículo 121 de que los planes, deben también ser publicados en los medios electrónicos es congruente con la política pública de un gobierno abierto y transparente, y además no repercute con costo económico a los Municipios.

"Por otra parte, las normas materia de la presente controversia, en tratándose del registro de las áreas de cesión y de su incremento, sólo impactan en el Municipio para acrecentar su patrimonio municipal; pues el objeto del artículo 7-II es reforzar la facultad que tienen los Ayuntamientos en el artículo 37-IV de la Ley de Gobierno y de la Administración Pública Municipal para el Estado de Jalisco para conservar y acrecentar los bienes de dominio público y privado, así como en alcance de la atribución que tiene la Auditoría Superior del Estado en el artículo 21-II de la Ley de Fiscalización para el Estado de Jalisco para verificar el patrimonio actualizado de los bienes municipales; y en lo que respecta a la fracción XXIII del artículo 10 cuyo contenido no le causa perjuicio a los Municipios, pues de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, las áreas de cesión para destinos son parte del patrimonio municipal y así deben quedar registradas.

"De igual forma, las atribuciones señaladas en el artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, respetan la autonomía del Municipio; ello en virtud de que el hecho de que se señale la realización de acciones en forma coordinada entre Gobierno del Estado y Ayuntamientos, es el resultado de las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos, de conformidad con los convenios de coordinación que son un medio para la ejecución de facultades y atribuciones, prevista en la propia Constitución y leyes secundarias. En ese mismo tenor, se encuentran las impugnaciones que formula el Ayuntamiento de Zapopan respecto de las fracciones LIV, LV, LVII y LVIII del artículo 10, debe decirse que son bases generales que expide el Congreso del Estado para que los Municipios conformen la Comisión Municipal; destinen recursos a la vivienda; aprovechen subsidios estatales y federales; previo convenio, proporcionen servicios públicos municipales en unidades de interés social; y establezcan, según las posibilidades presupuestales la partida para el programa de desarrollo municipal, sin que se impongan cuotas, cantidades o porcentajes que violen sus facultades constitucionales de aprobar y ejercer su presupuesto.

"Tampoco resulta incongruente como lo asevera la parte actora, que en el artículo 186 se exija que las obras dedicadas al rubro de la educación observen los lineamientos contenidos en el reglamento estatal de zonificación, tanto por el hecho de que el Gobierno Estatal y en su caso, el federal, no los Municipios, son las instancias que construyen y mantienen las escuelas públicas, como por el hecho que se debe garantizar de la mejor manera posible la seguridad, higiene y funcionalidad de esos que aseguren la mejor calidad de las obras con el propósito que los estudiantes y profesores queden protegidos y asegurados dentro de esos recintos educativos sin que esto implique violación a la autonomía municipal.

"Por otra parte, en lo que respecta a la creación de los Consejos Municipales y la de sesionar, una vez cada dos meses, no son la de imponer cargas adicionales a los Municipios, antes bien, el establecer un órgano colegiado integrado por autoridades municipales y profesionales en representación de la sociedad civil tiene por objeto que los estudios y proyectos en materia urbana se encuentren mejor sustentados técnicamente, lo que evidentemente incidirá en beneficio de la sociedad, y al establecerse la forma de su integración y atribuciones es lógico que también se determine la periodicidad de sus sesiones, por lo que en nada se afecta a los Municipios el que se haya señalado que esas sesiones serán al menos en forma bimestral. De igual forma, la definición del artículo 5-XXIII respecto de lo que debe entenderse por Comisión Municipal de Directores Responsables no causa ningún agravio al Ayuntamiento actor; de igual manera por lo que hace a la conformación establecida en el

artículo 10-LIV, así como por lo que hace a los trámites que deben cumplirse según lo señalado en los artículos 250 y 352.

"En ese mismo sentido, se encuentra la norma impugnada en el artículo 45 Bis que crea y regula los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano en los que los Ayuntamientos tendrá (sic) representación y participación, sin que ello suponga coartar su libertad de asociación.

"Son falsas las premisas señaladas por el Municipio actor, en cuanto a la creación en las normas señaladas de invalidez, de una autoridad intermedia entre el Municipio y la autoridad estatal, denominado Instituto Jalisciense de la Vivienda, por virtud de que dicha reforma, sólo sirvió para introducir a la ley, dicho organismo que vino a sustituir a lo que antes era la Inmobiliaria y Promotora de la Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco, ahora extinta; sin embargo la intención del legislador es que dicho instituto sustituye a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en algunas atribuciones; y por otra parte, en cuanto a las facultades de dictaminar, cabe hacer mención que esta situación no es novedosa, pues dicha atribución ya la tenía la Inmobiliaria y Promotora de la Vivienda de Interés Público del Estado de Jalisco, ahora extinta. En consecuencia, sustancialmente dicha norma no fue modificada.

"Por otra parte, el contenido de los artículos 188, 195 y 298 no afecta las facultades de los Municipios ya que su objeto es reforzar las garantías de seguridad jurídica en los actos de publicidad, promoción y enajenación de predios o fincas.

"En lo que respecta a la participación de la Secretaría de Movilidad en la planeación urbana, es necesario señalar que la misma es indispensable cuando se promueve la elaboración de estudios y proyectos relacionados con el tránsito vehicular, peatones, ciclistas, sistemas de transporte público y personas con discapacidad; por lo que siendo dicha dependencia, la que tiene a su cargo la administración del sistema vial, realice estas acciones al momento de proyectar obras para la ciudad, tanto de urbanización como de edificación. Sin embargo ello no significa que dicha dependencia del Ejecutivo, lo realizará unilateralmente; pues dichas acciones deben incluirse en los planes a que se refiere la ley, y que permitirá entre otros fines facilitar el tráfico urbano y conservar el medio ambiente.

"En cuanto a las normas contenidas en los artículos 255, 287 y 307 del código urbano, en el que se establecen términos para la autorización de acciones urbanísticas, cabe mencionar al respecto que los conceptos de impugnación del Ayuntamiento actor, van encaminados a refutar los plazos ahí

señalados, sin embargo es importante señalar que esos términos –fueron intocados– en la reforma que hoy se impugna, pues los mismos quedaron establecidos desde que se expidiera dicho código, mediante Decreto Número 22273/LVIII/08, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' con fecha 27 de septiembre de 2008.

"Respecto de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio no existe contradicción respecto de la entrada en vigor del decreto impugnado, ya que su vigencia inició al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', ya que el plazo de 90 días que se concede a los Ayuntamientos es para que éstos emitan disposiciones reglamentarias.

"Y por lo que hace al artículo cuarto transitorio en el que se establece que, dentro de las posibilidades presupuestales de los Municipios se instalen ciclopuertos, esta disposición tiene por objeto incentivar y facilitar la movilización no motorizada, política pública que entre otros fines permitiría facilitar el tráfico urbano y conservar el medio ambiente; es importante tener en cuenta que esta disposición no es una norma de obligado cumplimiento por los Ayuntamientos.

"En conclusión, las normas generales señaladas de invalidez, no transgreden la autonomía del Municipio, por virtud de que se trata de facultades concurrentes; en ese sentido este Ente Público, emitió las normas impugnadas, mismas que se requerían con carácter de urgente, para fortalecer la coordinación, apoyo y concertación entre los tres niveles de Gobierno en la planeación de desarrollo urbano, respetando la autonomía municipal, para garantizar la congruencia, integralidad, sustentabilidad y racionalidad en la política urbana estatal y municipal."

**SÉPTIMO.—Contestación de demanda del Poder Ejecutivo.** Mediante oficio presentado vía Servicio Postal Mexicano el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis, el gobernador del Estado de Jalisco, formuló contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado, en donde manifestó lo siguiente:

"Primero. La parte actora señala que el artículo 7o., fracción II, del código urbano transgrede el artículo 115 constitucional por otorgarle facultades al Congreso en materia de Desarrollo Urbano en menoscabo de la competencia municipal, sin embargo el estudio de los razonamientos que esgrime el Municipio actor, resulta innecesario pues dicho artículo ni siquiera fue objeto de reforma mediante el decreto combatido, de ahí que todo lo alegado respecto del mismo resulte improcedente por sumamente extemporáneo.

"Es decir, el Decreto Número 25655/LX/15 reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Urbano y del Código Penal para el Estado de Jalisco, entre las cuales no se contempla modificación alguna a la porción normativa impugnada, sino que dicha disposición se encuentra vigente desde antes de la reforma realizada al código urbano y publicada con fecha de 5 de noviembre de 2015. De ahí que resulte improcedente por extemporáneo cualquier concepto de invalidez vertido en contra del mismo y, por ende, proceda decretar el sobreseimiento respectivo, de conformidad con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

"Sin perjuicio de lo anterior, y para el improbable caso de que ese Máximo Tribunal decida entrar al estudio de dicho precepto, debe decirse que la porción normativa impugnada no invade ninguna esfera competencial atribuible al Municipio pues no otorga una facultad que sea del Ayuntamiento a otra entidad que no le corresponda de conformidad con el artículo 115, fracción V, constitucional, sino que únicamente establece que corresponde al Congreso del Estado verificar el registro y control de las áreas de cesión para destinos, que se deben aportar e integrar como bienes del dominio público al patrimonio municipal.

"Así pues, dicha atribución que la ley otorga al Congreso del Estado de ninguna manera invade la esfera de competencia municipal, pues como se expone, dicha función se constriñe a 'verificar' el cumplimiento de ciertas atribuciones, lo que por sí mismo no contraviene el pacto federal, sino que al contrario, es acorde al principio de rendición de cuentas, fiscalización y equilibrio de Poderes, facultades que encuentran su sustento legal en el artículo 35, fracción XXV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; tan es así, que incluso el Congreso del Estado tiene la facultad de revisar y aprobar las cuentas públicas de los Ayuntamientos sin que pueda decirse que estas facultades también invadan las (sic) esfera competencial del Municipio.

"Segundo. Por otro lado, en la demanda de controversia constitucional el Municipio actor señala que el artículo 10, fracción XI, en el que se atribuye a los Municipios la facultad de realizar los estudios de impacto ambiental que formarán parte de los planes y programas de desarrollo urbano municipales y que deberán observarse para la ejecución de toda obra, impide al Ayuntamiento decidir los métodos y requisitos para la elaboración de sus planes y programas parciales lo que a su parecer, constituye una intromisión directa a su 'facultad autónoma' de regular el desarrollo urbano.

"A ese respecto, dicha atribución que se concede a los Municipios no implica de ninguna manera una afectación a su esfera competencial, sino que

únicamente se le otorga la facultad o competencia para realizar los estudios de impacto ambiental cuya razón de ser conlleva un beneficio al desarrollo del propio Municipio y a la calidad de vida de los habitantes, que encuentra sustento en los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese sentido, la atribución que se reconoce al Municipio para realizar los referidos estudios de impacto ambiental, no condiciona de manera alguna los requisitos y puntos de evaluación en los planes o programas parciales, sino que como una base general que es dicha disposición, pretende proveer a los Municipios las directrices mínimas necesarias para la preservación ecológica, la cual no puede dejarse al arbitrio municipal como así lo pretende el Municipio actor; de ahí que, contrario a lo manifestado en la demanda, no se trastoca de modo alguno la esfera de competencia municipal para decir el método para la elaboración de sus planes parciales, sino que por el contrario se otorga la atribución al Municipio para que mediante su facultad reglamentaria asegure el cumplimiento al derecho fundamental a un medio ambiente sano acorde con el artículo 4o. constitucional.

"Por tanto, al no haber ninguna invasión de esferas competenciales, sino que por el contrario, la porción normativa aquí defendida –art. 10, fracción XI, del Código Urbano– se encuentra plenamente justificada en la competencia que la Constitución General de la República ha dado a las entidades federativas para legislar sobre los términos en que habrán de ejercerse las facultades municipales en la materia deberá declararse infundado el presente concepto de invalidez, máxime que la porción normativa no tiene otro fin sino que asegurar y contribuir al mejoramiento y preservación del equilibrio ecológico.

"En esa misma línea, en relación a lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 10, en el que se establece como atribución al Municipio, la de trabajar en forma coordinada con el Gobierno del Estado en los planes de desarrollo urbano, el Municipio actor estima que se verá obligado a crear convenios con la autoridad Estatal, siendo la elaboración de los planes parciales facultad exclusiva del Municipio; sin embargo, dicho razonamiento es infundado, pues al otorgar al Municipio la facultad de referencia, no se ve intervenida la potestad del mismo relativa a la elaboración, aprobación, ejecución y revisión de los planes parciales, sino que por el contrario, se reconoce dicha facultad como propia del Municipio sin perjuicio de los convenios de colaboración con el Gobierno Estatal.

"Tercero. Por su parte, en cuanto al tercer concepto de invalidez que esgrime la parte actora, el cual hace consistir en la inconstitucionalidad del



artículo 10, fracción XIII, del código urbano, por considerar que éste (sic) apartado de la ley al imponerle al Municipio la obligación de registrar ante la dependencia municipal de patrimonio las áreas de cesión, constituye una violación directa al artículo 115 de la Constitución General, ya que expone que es facultad autónoma del Municipio administrar y registrar dichas áreas sin que se le tenga que establecer un mecanismo específico de registro, resulta infundado.

"Lo anterior es así, ya que como se expuso previamente a (sic) contestar cada uno de los conceptos de invalidez esgrimidos, para que sea procedente la controversia constitucional debe tratarse de actos o normas generales de los cuales, las violaciones que se aleguen deben estar relacionadas con el principio de división de Poderes o con la cláusula federal, y si en la especie se trata de una disposición que en lo absoluto transgrede el principio de división de Poderes ni las cláusulas federales, por tanto, debe resultar infundado el concepto de invalidez esgrimido.

"Más aún, el precepto al que aquí nos referimos se encuentra totalmente apegado al Texto Constitucional, ya que la disposición en el contenida además de brindar seguridad jurídica respecto del patrimonio municipal, es una medida necesaria prevista por el artículo 27 constitucional para ordenar los asentamientos humanos y además dicho precepto es acorde a los principios de certeza y transparencia previstos por el diverso 35, fracción XXV, de la Constitución Local.

"Cuarto. En relación al artículo 10 en sus fracciones LIV, LV, LVII, LVIII, en las que se prevé como atribuciones de los Municipios la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables, la aplicación de recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en su régimen de condominio, el otorgamiento de servicios municipales dentro de la unidad de interés social en el referido régimen y la facultad de considerar la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano según sus posibilidades presupuestales, la actora manifiesta que no le es posible distinguir si dichos preceptos legales son o no bases generales, que determinan reglas fijas para todos los Municipios del Estado y que se imponen cargas presupuestales a la hacienda municipal condicionando la administración del patrimonio municipal.

"En ese sentido, previo a exponer lo infundado de dicho concepto de invalidez, conviene recordar lo expuesto en el preámbulo de la presente contestación referente a que las bases generales tienen por objeto establecer

un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado, incorporando un caudal normativo que asegure el funcionamiento del Municipio en aspectos que requieran uniformidad.

"Como ya se precisó, la parte actora estima que en las referidas fracciones del artículo 10 del Código Urbano, se genera confusión respecto si dichos dispositivos consisten en bases generales, sin embargo dicho concepto de invalidez, además de infundado, resulta inoperante pues las fracciones normativas impugnadas no conllevan agravio alguno a la esfera de competencia municipal, toda vez que los citados preceptos consisten en disposiciones que versan sobre bases para la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables, el mejoramiento de la vivienda social y la prestación de servicios públicos.

"Al respecto, se afirma que no existe ningún agravio a la esfera de competencia municipal pues tal como se ha venido expresando, las facultades que en la materia ejerzan los Ayuntamientos deberán ejercerse en términos de las leyes federales y estatales respectivas, y en la especie, se trata de una facultad del Ayuntamiento de conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, luego, si la porción normativa impugnada comienza diciendo que 'Son atribuciones de los Municipios:...' resulta evidente que no se invade ninguna esfera de competencia municipal, sino que únicamente se le reconocen las facultades con que están investidos los Municipios en términos del artículo 115, fracción V, constitucional.

"No obstante lo anterior, debe reconocerse que no existe omisión de señalar claramente que las disposiciones del código urbano son bases generales, pues las mismas fueron expedidas con el objeto de definir las normas que permitan dictar las directrices necesarias para ordenar los asentamientos humanos proporcionando la normatividad indispensable para la homogeneidad en el funcionamiento de los Municipios.

"En efecto, además de que los artículos combatidos por el Municipio actor corresponden a temas, cuya facultad para ser normados en bases generales ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el código urbano sí es preciso en señalar que sus disposiciones corresponden a bases generales en el rubro de asentamientos humanos.

"Lo anterior, se sostiene en el artículo 1 del código en cita, que al tenor dispone:

"...

"Por lo hasta aquí expuesto, se sostiene que los artículos que mediante dicho concepto de invalidez se combaten, corresponden a bases generales expedidas por el Congreso Local de conformidad con las facultades atribuidas por el artículo 115 constitucional y con el propósito de salvaguardar los derechos fundamentales consagrados por los artículos 4o. y 27 de la Carta Magna, en los que se prevé que las Legislaturas Estatales tienen tanto la facultad como el deber de emitir bases generales en materia de asentamientos humanos, para lograr la obtención de una vivienda digna por parte de los ciudadanos y garantizar un medio ambiente sano para los mismos, cuyas necesidades no se atribuyen únicamente a un Municipio en particular, sino a todos los que integran un mismo Estado.

"Quinto. Por otro lado, la parte actora refiere que en los numerales 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV, 250 y 352 del decreto impugnado, al instituirse la Comisión Municipal de Directores Responsables, representan una carga que diversos Ayuntamientos no podrían cumplir, al estimar que en diversos Municipios no se cuenta con colegios de profesionistas afines al desarrollo urbano, por lo que se les podría dejar en incapacidad de cumplir con la atribución de conformar dicha comisión y que, debería ser el propio Municipio el que establezca las disposiciones particulares para la existencia y conformación de este tipo de consejos.

"Ahora bien, la facultad municipal de conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, ya se encontraba prevista previo a la publicación del decreto impugnado, limitándose la modificación del precepto a la inclusión del término de 'profesionistas afines'; lo que se realizó con el objeto de lograr opiniones y proyectos mejor elaborados al trabajar diversos profesionales en un mismo fin. De ese modo, el agravio del que se duele la parte quejosa, consistente en la supuesta imposibilidad que presentarían algunos Municipios para conformar dicha comisión, además de inexistente, es inoperante, pues la creación de dicha comisión no fue objeto de reforma, sino que únicamente se amplió el ámbito de profesiones que podrían intervenir en él, lo que incluso, podría facilitar la integración de la aludida comisión, toda vez que ahora no sólo se constriñe a ingenieros o arquitectos, sino a todos aquellos profesionistas afines al desarrollo urbano con y capacidad para asumir la responsabilidad técnica para elaborar o revisar los proyectos, promover su autorización, construir y supervisar las obras de edificación y urbanización.

"Sin perjuicio de lo anterior, los dispositivos impugnados al prever la (sic) de la Comisión Municipal de Directores y facultar a la misma para reglamentar la autorización y registro de los directores municipales, sientan las bases generales para un procedimiento administrativo, sin que ello trastoque

de manera alguna las facultades propias del Municipio, pues únicamente se trata de que el propio Municipio conforme una comisión especializada conformada tanto por funcionarios municipales como por representantes de los colegios de profesionistas para lograr opiniones y proyectos mejor elaborados, al trabajar gobierno y expertos en conjunto para un mismo fin.

"Sexto. En otro aspecto, el Municipio actor refiere que el artículo 45 Bis que define los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano como los organismos de promoción, participación ciudadana y de consulta de los Ayuntamientos de una misma región para impulsar el desarrollo urbano regional, merma el ejercicio autónomo de la facultad municipal de asociarse o no con otros Municipios para constituir cuerpos colegiados.

"Lo anterior es infundado, pues es de señalarse que la inclusión del artículo 45 Bis para definir a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano, se realizó como complemento del artículo 37 del mismo código urbano, el cual, cabe precisar, no fue materia del decreto que se impugna, sino que en dicho cuerpo de leyes ya se disponía la existencia de diversos organismos consultivos, encontrándose previsto con antelación a la publicación del decreto que se impugna, la existencia de Consejos Regionales de Desarrollo Urbano. Así, en la implementación del artículo aquí estudiado, únicamente se define que su objetivo es impulsar la planeación del territorio y el desarrollo urbano regionales, como base general para el desarrollo armónico para los Municipios de una misma región, sin que tal hecho represente una intromisión estatal a las facultades municipales, pues referir el concepto y objeto de un consejo previamente existente, busca dotar de elementos a los Ayuntamientos para alcanzar el objetivo constitucional del desarrollo armónico y ordenado del país, y no el crecimiento desmedido con una visión municipalista, cuenta habida que las urbes modernas en nuestro país tienden a abarcar diversas jurisdicciones municipales y de ahí la necesidad de crear dichos Consejos Regionales de Desarrollo Urbano.

"A lo anterior debe decirse que dicho consejo actúa únicamente como un mecanismo de participación ciudadana y de consulta para los Municipios, por lo que corresponde a los Ayuntamientos decidir si se implementarán o no las observaciones o recomendaciones que aporten los referidos organismos.

"Séptimo. Por otro lado, en cuanto al concepto de invalidez vertido en contra del artículo 47 del mismo decreto impugnado, en el que por un lado, se prevé que los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano deberán quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al

menos en forma bimestral y por otro, que su integración organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en los reglamentos municipales aplicables, la parte actora refiere que se contraviene la fracción III del artículo 47 de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal de Jalisco, que contempla como obligación del presidente municipal la de convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes y/o reservadas.

"El anterior motivo de inconformidad es infundado, toda vez que la afirmación que hace la parte actora es producto de una interpretación aislada de los citados ordenamientos que prevén la función municipal, pues si bien es cierto que la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal obliga al Primer Munícipe (sic) a convocar a sesiones, también lo es que la disposición impugnada no atribuye dicha obligación a un funcionario en específico. En ese sentido, entre el código urbano y la referida ley no existe contradicción alguna.

"En primero (sic) término, no se puede alegar la inconstitucionalidad de este precepto aduciendo que es contrario a la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal, ya que como se ha expresado previamente, para que sea procedente la controversia constitucional tiene que demostrarse la existencia de una contradicción directa a la Constitución, que invada facultades constitucionales o que contravenga la cláusula federal.

"Aunado a ello, es el propio artículo 47 del código urbano el que reconoce que corresponde a los Municipios, mediante su facultad reglamentaria la integración, organización, funcionamiento y atribuciones del multicitado consejo, únicamente previendo, como base general, que deberán reunirse a sesión mínimo de forma bimestral, sin que por ese hecho se afecte la esfera competencial del Municipio. ...

"Octavo. Luego, por lo que ve a la impugnación que la parte actora hace de los artículos 188, 195 y 298, en los cuales se establece, respectivamente, que el Instituto Jalisciense de la Vivienda podrá suscribir acuerdos de coordinación con los Municipios; que las enajenaciones de predios para realización de programas de vivienda de interés social que realice dicho instituto se sujetaran a diversas normas, y que a toda licencia de urbanización deberá presentarse el dictamen del referido instituto que certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto, considera que es inconstitucional por estimar que mediante los mismos se convierte al organismo público encargado de la vivienda en el estado en una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, toda vez que es facultad exclusiva del Municipio ejercer el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y el control y vigilancia de uso de suelos y de ahí su presunta inconstitucionalidad.

"Al respecto, debe decirse que el referido concepto de invalidez resulta totalmente improcedente, pues debe aclararse que la inclusión del Instituto Jalisciense de la Vivienda dentro de la norma impugnada, se limita únicamente a sustituir el término 'organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del estado', que ya se contemplaba en el dispositivo reformado y cuya intervención ha sido con la finalidad de coordinar la participación con los Municipios con el objeto de realizar programas de vivienda en favor de los habitantes de sus localidades así como de definir la política de vivienda en el Estado de conformidad con la Ley de Vivienda para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Así, toda vez que ya se preveía la participación de un organismo público descentralizado y la reforma únicamente se limitó a denominar a este como el Instituto Jalisciense de la Vivienda, los conceptos de invalidez de la parte actora resultan además de infundados, inoperantes por extemporáneos, máxime que el referido organismo público descentralizado es el mismo, pues solo cambió su denominación.

"Sin perjuicio de ello, se manifiesta que con la participación del citado organismo público descentralizado, se pretende promover a (sic) que los Municipios establezcan convenios con el mismo, con la finalidad de que dicho instituto apoye a garantizar las condiciones para una vivienda digna a los ciudadanos, evitando que los desarrolladores incidan a su criterio sobre el crecimiento urbano sin observar las políticas de vivienda respectivas, pues es el Instituto quien posee un conocimiento especializado en la materia, que permitirá contribuir a la generación de vivienda digna de interés social y popular, así como a una programación y aprovechamiento estratégico territorial.

"Aunado a lo anterior, mediante la emisión del dictamen a que se refiere el artículo 298 y demás disposiciones que se desprenden del mismo, se pretende prevenir que los urbanizadores realicen la venta de lotes o celebren contratos preparatorios de venta, y que no haya solicitado todavía su licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento, creando así un mecanismo para asegurar el cumplimiento de la política de vivienda por parte de los urbanizadores y autoridades municipales.

"Noveno. En otro aspecto, el Municipio actor refiere por un lado, que el artículo 81 del Código Urbano al señalar a los planes de referencia –aquellos que prevé el artículo 78-A, fracción II– como documentos de consulta obligada en el proceso de formulación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo, conmina al Municipio a observar dichos lineamientos, siendo atribución propia del mismo decidir que documentos debe consultar y por otro, que el artículo 186 del referido código al disponer que las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos en el Reglamento

Estatutal de Zonificación, cuando es el caso que todas las obras sin importar el rubro deben cumplir con los reglamentos municipales y no así los emitidos por la autoridad estatal, la cual estima, no tiene facultades para incidir en el rubro del desarrollo urbano.

"Argumento de invalidez que resulta infundado, toda vez que si bien es cierto que ambos preceptos señalan que dichos documentos son de consulta obligatoria para el Municipio, será este último quien en última instancia decidirá respecto de la aplicación y ejecución de los mismos, ya que estos planes únicamente definirán los lineamientos generales del ordenamiento territorial. Lo anterior es así, ya que la esfera estatal, en el ámbito de sus propias atribuciones incita a que los referidos documentos funjan como directrices que orienten el desarrollo armónico del Municipio y de ésta manera el Estado –lato sensu– cumple con su obligación constitucional de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

"En el mismo sentido, el artículo 186, en el que ya se precisó, refiere que las obras relativas al rubro de la educación deberán observar, entre otros los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación no deviene en intervención alguna en el ámbito de competencia municipal, pues dicho artículo refiere además que deberá atenderse la 'reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento municipal' debiendo entenderse por ellas, las que de acuerdo con la facultad reglamentaria del Municipio y el principio constitucional de jerarquía normativa han sido emitidas de conformidad con el propio Reglamento Estatal de Zonificación y demás ordenamientos aplicables, por lo que establecer que deben ceñirse a las disposiciones del mismo, no transgrede de manera alguna la autonomía municipal.

"Además, el dispositivo legal que aquí se analiza es acorde a la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 12 que dispone que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se llevará a cabo a través del programa nacional de desarrollo urbano, los programas estatales de desarrollo urbano, los programas de ordenamiento de zonas conurbadas, los planes o programas municipales de desarrollo urbano, los programas de desarrollo urbano de centros de población y los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en (sic) anteriormente y que determinen las leyes estatales.

"Décimo. En otro aspecto, la actora alega que el artículo 83 que prevé que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial emitirá recomendaciones en caso de que los planes y programas no se hayan apegado a las

disposiciones del código, interviene en facultades municipales, pues la secretaría no puede modificar los referidos planes y programas parciales.

"Lo anterior resulta infundado, pues antes que nada debe atenderse a la teleología del mismo para pronunciarse sobre su constitucionalidad o no, y en efecto, este precepto tiene por objeto la noble labor de garantizar que los programas o planes estén previamente aprobados con apego a las disposiciones del Código Urbano, y por otro lado, la facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de emitir recomendaciones no tiene otro objetivo que coadyuvar con el cumplimiento de las disposiciones del código impugnado, facultades que son plenamente constitucionales pues en términos del artículo 27 constitucional tienen por objeto dictar las medias (sic) necesarias para ordenar los asentamientos humanos, sin que ello implique la facultad de la misma de modificar los planes y programas que ya fueron aprobados por el Municipio, por lo que se colige que no hay intromisión alguna en la autonomía municipal del Municipio.

"Es decir, no existe una invasión de esferas competenciales en perjuicio del Municipio, porque la autoridad estatal en ningún momento se sustituye en la autoridad municipal para aprobar los planes o programas que emita el Municipio, sino que únicamente se prevé un mecanismo para garantizar la observancia de las leyes federales y estatales en la materia previo a la publicación e inscripción correspondiente de los planes y programas de desarrollo urbano.

"Décimo primero. En otro aspecto, el Municipio actor refiere que el artículo 121 del código urbano por el que se dispone que los planes parciales también deberán publicarse por medios electrónicos es inconstitucional, pues alega que se viola en su perjuicio el artículo 115, fracción II, constitucional ya que según argumenta, corresponde a los Municipios precisar los métodos convenientes de publicación.

"Ahora bien, de la lectura del precepto normativo impugnado, se colige que el mismo respeta la facultad del Municipio de definir el método que estime conveniente de publicación, pero dispone que los planes parciales también deberán ser publicados por medios electrónicos. No obstante lo anterior, el numeral en estudio atiende a la obligación constitucional de todas las esferas de gobierno publicitar sus actos, lo que se pretende se realice mediante la publicación de los mismos en medios electrónicos, persiguiendo el derecho fundamental de acceso a la información, sin que de ninguna manera se restrinja al Municipio de publicar los planes parciales en la vía que estime conveniente y mucho menos se afecte su ámbito competencial.



"Es decir, el artículo 121 del código urbano no invade ninguna esfera competencial del Ayuntamiento, sino que únicamente le impone una obligación con el objeto de respetar uno de los principios de las formas de gobierno republicanas, esto es, la publicidad de sus actos, dispositivo legal que además es conforme al artículo 6, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, de ahí que no se actualice la hipótesis de procedencia de la controversia constitucional y proceda a decretarse el sobreseimiento de la misma.

"Décimo segundo. En relación al artículo 212 Bis, en el que se responsabiliza a la autoridad estatal encargada de la vialidad y movilidad, de identificar los puntos de conflictos donde el transporte colectivo es ineficiente o riesgoso, la parte actora aduce que las acciones en materia de vialidad y movilidad no pueden ser una facultad exclusiva de la autoridad estatal.

"Lo anterior resulta infundado, toda vez que el dispositivo impugnado no atribuye facultades exclusivas a la Secretaría de Movilidad, como erróneamente se estima, sino que la responsabiliza de identificar los puntos conflictivos y colaborar con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, ámbito en el cual, de conformidad con el artículo 115 fracción V, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios deberán de intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incida en su demarcación, lo que implica un trabajo coordinado entre los ámbitos estatal y municipal.

"Así, el dispositivo que en el presente punto se estudia, busca la realización de diversas acciones como parte integral de los planes de urbanización y que benefician los traslados de los habitantes de la urbe.

"Décimo tercero. Luego, respecto del estudio de la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, en el que el Municipio actor alega que advierte una contradicción con el diverso primero transitorio del mismo cuerpo normativo, lo cual según dice genera una oscuridad que no permite que el Ayuntamiento cumpla con su obligación de legislar. Al respecto se expone la inexactitud de dicho concepto de invalidez.

"Los dispositivos transitorios de los cuales alega el Municipio actor son contradictorios, a la letra dicen:

"...

"En ese sentido, se puede apreciar con meridiana claridad que entre los dispositivos transitorios previamente transcritos no existe ninguna contra-

dicción que impida al Ayuntamiento ejercer su facultad reglamentaria porque no tenga certeza de en qué momento deberán emitirse las normas reglamentarias que le corresponde.

"Así pues, en lo que aquí interesa claramente se advierte que el primero de dichos preceptos dispone que las reformas al código urbano entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Jalisco' mientras que el segundo de ellos dispone, con toda claridad que los Ayuntamientos deberán emitir las disposiciones complementarias que les corresponda durante los siguientes 90 días a la entrada en vigor del decreto impugnado.

"Ahora bien, a todas luces se aprecia que no hay ninguna contradicción u obscuridad entre dichos preceptos según expone la parte actora en sus conceptos de invalidez.

"Para ejemplificar lo anterior se expone a manera de ejemplo que la entrada en vigor –artículo primero transitorio– tiene razón de ser respecto de normas que no necesitan estar previamente reglamentadas por el Ayuntamiento, como es el caso de lo dispuesto por el artículo 400 del código urbano, cuya aplicación directa incumbe al Tribunal de lo Administrativo, al contrario de lo que ocurre con otras disposiciones, que para su perfeccionamiento se requiera de la aprobación de algún reglamento municipal.

"Así pues, queda claro que el artículo tercero transitorio del decreto impugnado ni es obscuro, ni es inconstitucional, de ahí lo infundado e inoperante del respectivo concepto de invalidez, además de que el plazo a que debe ceñirse el Ayuntamiento en cuestión para emitir las normas reglamentarias está claramente definido, esto es, 90 días a partir de la entrada en vigor de las reformas al código urbano.

"Décimo cuarto. Finalmente, los accionantes consideran que el artículo cuarto transitorio, en el que se señala que la instalación de los ciclopuestos en espacios públicos, se realizará con cargo a los Ayuntamientos dentro de sus posibilidades presupuestales, es un aspecto que debe ser regulado por el reglamento municipal y no así por el decreto impugnado, pues es el Ayuntamiento el que conoce donde y como realizar las acciones urbanísticas relativas.

"Ahora bien, como ha quedado precisado, el código urbano es una norma general cuya validez depende directamente de la Constitución, debiendo las normas reglamentarias que emanen de éste código guardar congruencia

con el mismo sobre cada materia específica, para que así la autoridad administrativa al ejercer sus funciones en materia de desarrollo urbano, las realice con pleno apego a derecho.

"Por tanto, el sólo hecho de preveer que los Municipios deben instalar ciclopuertos de conformidad a su presupuesto no interfiere de ninguna manera en el número de instalaciones, ubicaciones u otros métodos en que deban realizarse las mismas, sino que únicamente se da una pauta, de la cual, como base general debe partir cada Municipio para la prestación del servicio público relativo, reiterándose así, la inoperancia de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor."

**OCTAVO.—Se tiene por contestada la demanda y por señalada fecha para la audiencia.** Por auto de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo por recibidos el escrito y anexos presentados por el gobernador constitucional del Estado de Jalisco; por acreditada su personería para actuar en el presente asunto; por contestada la demanda; por designados a sus delegados; asimismo, señaló lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos y ordenó correr traslado al Municipio actor y a la procuradora general de la República con copias de las contestaciones de demanda.

**NOVENO.—Intervención de la Procuraduría General de la República.** La procuradora general de la República no formuló opinión en este asunto.

**DÉCIMO.—Audiencia y puesta en estado de resolución.** Substantiado el procedimiento en la presente controversia constitucional, 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, el día tres de mayo de dos mil dieciséis,<sup>8</sup> en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo constar que no se presentaron las partes, se tuvieron por admitidas las pruebas documentales ofrecidas, se constató que no se formularon alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contro-

<sup>8</sup> Fojas 986 y 987 del expediente, Tomo II.

versia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>10</sup> así como por el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>11</sup> dado que en el caso, la parte actora es un Municipio que impugna una norma general emitida por el Estado al que pertenece.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>12</sup> se precisa que de la lectura íntegra de la demanda se advierte que en el presente caso se demandó la invalidez de los artículos 5o., fracción XXIII, 7o.; fracción II; 10, fracciones XI, XXIII, XXIX, LIV, LV, LVI, LVII, LVIII; 45 Bis; 47, segundo párrafo; 81, 83, segundo párrafo; 121, último párrafo; 186, último párrafo; 188, primer párrafo; 195, primer párrafo; 212 Bis; 247, 250 párrafo último; 253, 254, 255, párrafo primero; 284, apartado A, párrafo primero; 286, párrafo primero; 287, primer párrafo, fracción III; 298, fracciones II y VII; 306, párrafo primero; 307, fracción II; 352, tercero transitorio y cuarto transitorio, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformados mediante Decreto Número 25655/LX/15, publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*" el cinco de noviembre de dos mil quince.

TERCERO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** La demanda de controversia constitucional fue presentada oportunamente.

<sup>9</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

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

<sup>10</sup> Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>11</sup> "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

<sup>12</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>13</sup> señala que el plazo para promover controversias constitucionales en contra de normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

En el caso se impugnan varios artículos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reformados y adicionados mediante Decreto Número 25655/IX/15, publicado en el Periódico Oficial "*El Estado de Jalisco*" el jueves cinco de noviembre de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia constitucional inició el viernes seis de noviembre de dos mil quince y concluyó el jueves siete de enero de dos mil dieciséis.

Ello, en el entendido que, de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>14</sup> en relación con los numerales 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>15</sup> y con el punto primero, incisos c) y k), del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>16</sup> en el cómputo citado deben descontarse los siguientes días inhábiles: siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve

---

<sup>13</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>14</sup> "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>15</sup> "Artículo 3o. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

<sup>16</sup> "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"...

de noviembre, cinco, seis, doce, trece de diciembre, todos del año dos mil quince, así como dos y tres de enero de dos mil dieciséis, que fueron sábados y domingos; asimismo, el lunes dieciséis y el viernes veinte de noviembre de dos mil quince; el viernes uno de enero de dos mil dieciséis. De igual manera, se deben descontar los días del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil quince, correspondiente al segundo periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al efecto, cabe destacar que la demanda por la que se interpone la controversia constitucional se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Servicio Postal Mexicano el seis de enero de dos mil dieciséis, según consta de los sellos que aparecen asentados en el sobre que obra a foja setenta del expediente, consecuentemente, su oportunidad deberá analizarse conforme a lo previsto en el artículo 8o. de la ley reglamentaria de la materia.<sup>17</sup> En consecuencia, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"...

"k) El veinte de noviembre;..."

Cabe señalar que la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 74, fracción VI, señala que:

"Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

"...

"VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre; ...".

<sup>17</sup> "Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

Sirve de apoyo, por analogía, la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes: Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XV, abril de 2002. Tesis P./J. 17/2002. Página: 898. "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la

No es óbice a lo anterior que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, al contestar la demanda, hayan formulado diversos razonamientos tendentes a evidenciar que algunos de los preceptos impugnados por la parte actora no sufrieron modificaciones sustantivas en las porciones normativas controvertidas y que, por ende, debe sobreseerse en el juicio respecto de ellos al no haberse promovido la demanda dentro del plazo legal correspondiente. Sin embargo, dado que tales argumentos, en todo caso, sólo afectan a algunos de los dispositivos impugnados y no a todos, se estima pertinente señalar que la demanda sí se encuentra presentada de manera oportuna; en el entendido que las manifestaciones vertidas por los demandados respecto a la extemporaneidad para reclamar algunas de las normas impugnadas, será materia de estudio en el apartado relativo a las causales de improcedencia, pues aún de ser fundados no podrían generar el sobreseimiento total por falta de oportunidad en la presentación de la demanda.

**CUARTO.—Oportunidad en la presentación de la contestación.** A continuación procede determinar si los escritos de contestación de demanda se presentaron dentro del plazo de treinta días que para tal efecto establece el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>18</sup>

Ello es así, ya que el acuerdo admisorio de demanda se notificó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco el miércoles veintisiete de enero de dos mil dieciséis.<sup>19</sup> Tales notificaciones surtieron efectos al día siguiente en términos del artículo 6o., primer párrafo, de la ley reglamentaria del caso,<sup>20</sup> por lo que el plazo para contestar la demanda corrió del viernes veintinueve de enero al martes quince de marzo de dos mil dieciséis.

---

fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia."

<sup>18</sup> "Artículo 26. Admitida la demanda, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga."

<sup>19</sup> Fojas 89 a 92 del expediente principal.

<sup>20</sup> "Artículo 6o. Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas.

"Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en este título serán nulas. Declarada la nulidad se impondrá multa de uno a diez días al responsable, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo."

En el entendido que para efectos del cómputo deben descontarse los días treinta y treinta y uno de enero, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de febrero, cinco, seis, doce y trece de marzo, todos de dos mil dieciséis, por haber sido sábados y domingos; así como el uno, cinco y doce de febrero del año en cita.<sup>21</sup>

Luego, si el escrito de contestación de demanda del Poder Legislativo se depositó en las Oficinas del Servicio Postal Mexicano de Tlaquepaque, Jalisco, el diecinueve de febrero de dos mil dieciséis,<sup>22</sup> debe concluirse que su presentación fue oportuna.

En cambio, el escrito de contestación de demanda del Poder Ejecutivo se presentó en las oficinas del Servicio Postal Mexicano de Tlaquepaque, Jalisco, el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis,<sup>23</sup> por lo que se concluye que su presentación fue extemporánea.

**QUINTO.—Legitimación activa.** Juan David García Camera, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco,<sup>24</sup> está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>25</sup> y 52, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Todos ellos inhábiles de conformidad con los artículos 3o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, punto primero, incisos c), e) y m) del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el Acuerdo tomado por este Tribunal Pleno en sesión privada de once de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>22</sup> Foja 892 *ibídem*.

<sup>23</sup> Foja 975 *ibídem*.

<sup>24</sup> Tal carácter quedó acreditado con la constancia de mayoría expedida el catorce de junio de dos mil quince por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, exhibida junto 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>25</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

<sup>26</sup> "Artículo 52. Son obligaciones del síndico:

"...

(Reformada, P.O. 25 de diciembre de 2008) (F. de E., P.O. 6 de octubre de 2009)

"III. Representar al Municipio en todas las controversias o litigios en que éste sea parte, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ayuntamiento para designar apoderados o procuradores especiales; ..."



Ello es así, ya que atento a los preceptos citados, el Municipio es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales, y en lo que atañe a los Municipios del Estado de Jalisco, corresponde al Síndico su representación en todas las controversias o litigios en que dicho ente público sea parte.

SEXTO.—**Legitimación pasiva.** El Poder Legislativo del Estado de Jalisco tiene el carácter de parte demandada en la presente controversia constitucional de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>27</sup> al ser quienes emitieron y promulgaron el decreto que contiene las normas generales impugnadas por el Municipio actor.

En este contexto, debe decirse que Enrique Aubry de Castro Palomino, Edgar Oswaldo Bañales Orozco y Cecilia González Gómez, en su carácter de presidente y secretarios —en funciones— de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco,<sup>28</sup> están legitimados para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo demandado en términos de los artículos 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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

El artículo 11, párrafo primero, ya fue transcrito con anterioridad.

<sup>28</sup> Cabe señalar que si bien los promoventes tienen el carácter de presidente, vicepresidente y secretaria, lo cierto es que el segundo manifestó que actuaba en funciones de secretario de la Mesa Directiva, lo cual está permitido en términos del artículo 32, parágrafo 2, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que dice:

"Artículo 32.

"1. El presidente de la Mesa Directiva no puede abandonar su lugar, salvo cuando decida intervenir y hacer uso de sus atribuciones personales como diputado en la tribuna, para fijar su postura personal respecto de un asunto en particular y no a nombre del Congreso del Estado, lo que se entiende como ausencia temporal.

"2. En las ausencias temporales del presidente de la Mesa Directiva, los Vicepresidentes lo sustituyen de conformidad con el orden de prelación establecido en la lista electa. De igual forma se procede para cubrir las ausencias temporales de los secretarios. Los vicepresidentes y los prosecretarios, suplen también al presidente y a los secretarios respectivamente, cuando en sesión éstos desean tomar parte en las discusiones."

<sup>29</sup> Artículo 35(sic). Son atribuciones de la Mesa Directiva:

"...

Lo anterior es así, pues de conformidad con los preceptos citados, la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, a través de su presidente y dos secretarios, es el ente facultado para representar al Poder Legislativo del Estado en todas las controversias judiciales en que sea parte.

En razón de lo así expuesto, debe concluirse que el Poder Legislativo del Estado por conducto de los referidos integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, cuenta con la representación necesaria.

Por otro lado, dado que la contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se realizó de manera extemporánea, como se precisó en el considerando anterior, no es necesario verificar si quien compareció a juicio cuenta con la representación del mencionado Poder.

**SÉPTIMO.—Causales de improcedencia.** En este apartado se examinarán las causas de improcedencia que plantea el Poder Legislativo en su contestación, o en su caso aquellas que advierta este Tribunal de oficio, de conformidad con lo establecido en el párrafo último del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>30</sup>

Antes de proceder al estudio del presente apartado, es importante indicar que en el mismo se analizarán en su conjunto los artículos que el Municipio actor señaló —destacadamente— en la parte relativa de su demanda, así como contra los cuales combatió su regularidad constitucional en los motivos de inconformidad que expresó, los cuales —integralmente— se delimitaron en el considerando segundo de esta sentencia.

---

"V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su Presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, y ejercer de manera enunciativa mas no limitativa, todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluidos los recursos que señala la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este Poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiera en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva podrá delegar dicha representación de forma general o especial, sin perjuicio de la que recaiga en diversos servidores públicos por ministerio de ley; ...".

<sup>30</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

Este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de la causa de improcedencia proveniente de la interpretación del artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>31</sup> de donde resulta que las controversias constitucionales resultan improcedentes en contra de preceptos respecto de los que no se haya formulado concepto de invalidez alguno.<sup>32</sup>

Al respecto, es importante señalar que la parte actora solicitó que se analizara la regularidad constitucional de los artículos 247, 253, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 286, párrafo primero y 306, párrafo primero;<sup>33</sup> sin embargo, del análisis integral de los conceptos de invalidez que esgrimió el Municipio actor, no se advierte la existencia de argumento alguno tendente a combatir la constitucionalidad de los numerales de mérito, razón por la que procede decretar su sobreseimiento en términos del artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En diverso aspecto, cabe destacar que si bien el Poder Legislativo del Estado de Jalisco no invocó de forma destacada la actualización de la causal

---

<sup>31</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"..."

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

<sup>32</sup> Sustenta lo anterior la tesis P. VI/2011, de rubro, texto y datos de localización siguientes: "CONTROLERÍA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO.—Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.". Novena Época. Registro digital: 161359. Instancia: Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, agosto de 2011. Materia constitucional. Tesis P. VI/2011, página 888.

<sup>33</sup> Fojas 4 y 50 del expediente.

de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII,<sup>34</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la lectura integral de su escrito de contestación, se advierte que alegó que diversos dispositivos tildados de inconstitucionales no fueron objeto de un cambio sustantivo respecto del texto anterior al que en esta vía se combate y, por tanto, su impugnación deviene extemporánea al no haberse planteado en el momento procesal oportuno.

Ahora bien, de conformidad con el precepto citado, en relación con el diverso 21 de la ley de la materia, las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales que no fueron reclamadas dentro de los treinta días siguientes a su publicación o del día siguiente en que se produzca el primer acto de aplicación.

En este contexto, para determinar si la presente controversia se promovió dentro de ese plazo respecto de cada una de las normas reclamadas, resulta necesario dilucidar primero si el texto impugnado, en lo sustantivo, sufrió reformas o cambios en su redacción que constituyan un nuevo acto legislativo y, por tanto, den lugar a una nueva oportunidad de impugnar la norma.

Es importante señalar que este Tribunal Pleno analiza la causa de improcedencia en el presente apartado y no en el diverso de oportunidad, en la medida de que el acto legislativo impugnado por el Municipio actor consiste en el Decreto Número 25655/LX/2015 por el que se adicionaron, modificaron y derogaron diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, por lo cual en el apartado de oportunidad se analizó si la controversia constitucional promovida contra dicho decreto –entendido en su integridad– fue interpuesta dentro del plazo de treinta días siguientes a su publicación que delimita la ley reglamentaria.

Así, en el capítulo de causas de improcedencia se estudia, en cada caso, si las normas impugnadas sufrieron un cambio sustancial o no, puesto que de no ser así la parte actora debió controvertir su regularidad constitucional en el momento oportuno, es decir, desde su primera publicación.

Similares consideraciones se establecieron en la acción de inconstitucionalidad 55/2016, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis.

---

34 " ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y  
" ... "

Por resultar ilustrativo para el estudio en mención, a continuación se inserta un cuadro comparativo de los preceptos impugnados,<sup>35</sup> únicamente en la parte controvertida por el Municipio actor, destacándose con negritas las partes que sufrieron modificaciones.

Texto anterior a la reforma	Texto reformado
<p><b>"Artículo 5o.</b> Para los efectos de éste Código, se entiende por:</p> <p>"...</p> <p><b>"XXII.</b> Comisión Municipal de Directores Responsables: Comisión responsable de acreditar el registro de directores responsables de proyectos y obras en sus diferentes especialidades, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles; ..."</p>	<p><b>Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"Artículo 5o.</b> Para los efectos de éste Código, se entiende por:</p> <p>"...</p> <p><b>"XXIII.</b> Comisión Municipal de Directores Responsables: Comisión responsable de acreditar el registro de directores responsables de proyectos y obras en sus diferentes especialidades, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos, ingenieros civiles, <b>así como de profesiones afines; ..."</b></p>
<p><b>"Artículo 7o.</b> Corresponde al Congreso del Estado:</p> <p>"...</p> <p><b>"II.</b> Verificar el registro y control de las áreas de cesión para destinos, que se deben aportar e integrar como bienes del dominio público al patrimonio municipal; ..."</p>	<p><b>"Artículo 7o.</b> Corresponde al Congreso del Estado:</p> <p>"...</p> <p><b>"II.</b> Verificar el registro y control de las áreas de cesión para destinos, que se deben aportar e integrar como bienes del dominio público al patrimonio municipal; ..."</p>

<sup>35</sup> Artículos 5, fracción XIII; 7, fracción II; 10, fracciones XI, XIII, XXIX, LIV, LV, LVII, LVIII; 45 Bis, 47; 81; 83; 121, 186, 188; 195, 212 Bis; 247; 250; 253; 254; 255; 284, inciso A; 286; 287, primer párrafo, fracción III; 298, párrafo primero, fracciones II y VII; 306; 307; 352; artículos tercero y cuarto transitorios, todos del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

<p>"<b>Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>...</p> <p>(Reformada, P.O. 8 de abril de 2014)</p> <p>"<b>XI.</b> Solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial los estudios y dictámenes de impacto ambiental necesarios en toda autorización, permiso o licencia de construcción o de realización de cualquier obra en el Municipio;</p> <p>"...</p> <p>"<b>XXIII.</b> A propuesta del urbanizador, aceptar las áreas de cesión para destinos y el equipamiento correspondiente, de acuerdo con el plan de desarrollo urbano de centro de población;</p> <p>"...</p> <p>"<b>XXIX.</b> Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica; ..."</p>	<p>"<b>Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"<b>XI. Realizar</b> los estudios de impacto ambiental <b>que formarán parte de los planes y programas de desarrollo urbano</b> municipales <b>y que serán de observancia obligatoria para la ejecución de toda obra;</b></p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"<b>XXIII.</b> A propuesta del urbanizador, recibir las áreas de cesión para destinos y el equipamiento correspondiente, de acuerdo con el plan de desarrollo urbano de centro de población, <b>y registrarlas ante la dependencia encargada del patrimonio municipal;</b></p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"<b>XXIX.</b> Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, <b>los planes de desarrollo urbano de centro de población y los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva</b></p>
--	---

territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVI. Aprovechar los presupuestos y subsidios previstos en los programas estatales y federales de la Administración Pública, destinados a la construcción de infraestructura urbana, con el fin de obtener recursos para el mejoramiento y reparaciones de las

	<p>áreas comunes de la vivienda de interés social en régimen de condominio, exceptuando los de gasto corriente;</p> <p><b>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la Asamblea General, sin que ello impida que la Asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;</b></p> <p><b>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano; ..."</b></p>
	<p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 45 Bis.</b> Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano son los organismos de promoción, participación ciudadana, social, vecinal y de consulta de los Ayuntamientos que conforman una región, de conformidad con la Regionalización Administrativa del Estado, para impulsar la planeación del territorio y el desarrollo urbano regionales.</p>



	<p>"Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social de la región, su presidencia será rotativa cada año entre los presidentes municipales de los Ayuntamientos que integren la región; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en su Reglamento Interno."</p>
<p><b>"Artículo 47.</b> Los Consejos Municipales de desarrollo urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los Consejos Municipales de desarrollo urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal.</p> <p><b>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral."</b></p>
<p><b>"Artículo 81.</b> Los planes de referencia serán documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano. Respetando la autonomía municipal, estos documentos definirán lineamientos generales de ordenamiento territorial en la materia que corresponde a cada uno de los tres</p>	<p><b>"Artículo 81.</b> Los planes de referencia serán documentos de consulta obligada por los Municipios en el proceso de formulación, aprobación, aplicación y cumplimiento de los planes básicos de desarrollo urbano. Respetando la autonomía municipal, estos documentos definirán lineamientos generales de ordenamiento territorial en la materia que corresponde a cada uno de los tres</p>

<p>planes, para garantizar la congruencia, la integralidad, la sustentabilidad, la visión de largo plazo y la racionalidad de la política urbana estatal y municipal."</p>	<p>planes, para garantizar la congruencia, la integralidad, la sustentabilidad, la visión de largo plazo y la racionalidad de la política urbana estatal y municipal."</p>
<p>"<b>Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas y planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"<b>Artículo 83.</b> El gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas y planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico <b>y territorial</b> aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal.</p> <p>"<b>La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial, según sea el caso, emitirá las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que los planes y programas no cumplan con los requisitos referidos en el párrafo anterior, para efecto de que sean revisados, y en su caso modificados.</b>"</p>
<p>"<b>Artículo 121.</b> Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población.</p>	<p>"<b>Artículo 121.</b> Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población.</p>

<p>Se formularán, aprobarán y aplicarán conforme a las siguientes disposiciones: ..."</p>	<p>Se formularán, aprobarán y aplicarán conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"...</p> <p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"Los planes parciales de desarrollo, también deberán ser publicados por medios electrónicos."</b></p>
<p><b>"Artículo 186.</b> Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes: ..."</p>	<p><b>"Artículo 186.</b> Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:</p> <p>"...</p> <p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."</b></p>
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 8 de abril de 2014)</p> <p><b>"Artículo 188.</b> Para los efectos del artículo anterior, <b>la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en coordinación con la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado</b>, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios <b>y las entidades y dependencias fede-</b></p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 188.</b> Para los efectos del artículo anterior, <b>el Instituto Jalisciense de la Vivienda</b>, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios, <b>los Estados y la Federación</b>; y en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán: ..."</p>

<p><b>rales</b> y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán: ..."</p>	
<p>"<b>Artículo 195.</b> Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social que realicen <b>las dependencias y entidades estatales y municipales</b> estarán sujetos a las siguientes normas: ..."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)  <b>"Artículo 195.</b> Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social y popular que realicen <b>el Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios</b> estarán sujetos a las siguientes normas: ..."</p>
	<p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b>  <b>"Artículo 212 Bis.</b> En los Centros de Población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar."</p>
<p>"<b>Artículo 250.</b> Cuando el solicitante sea promotor inmobiliario, además de cumplir con los requisitos estipulados en los dos artículos que anteceden, deberá acompañar a la solicitud las copias de los convenios celebrados con los propietarios de los terrenos y poder suficiente para este trámite, en el caso de urbanizaciones para la expansión urbana, o de terrenos y edificios en el caso de urbanizaciones para la renovación urbana.</p>	<p>"<b>Artículo 250.</b> Cuando el solicitante sea promotor inmobiliario, además de cumplir con los requisitos estipulados en los dos artículos que anteceden, deberá acompañar a la solicitud las copias de los convenios celebrados con los propietarios de los terrenos y poder suficiente para este trámite, en el caso de urbanizaciones para la expansión urbana, o de terrenos y edificios en el caso de urbanizaciones para la renovación urbana.</p>

<p>"Toda solicitud para la autorización de un proyecto definitivo de urbanización deberá ir acompañada de la carta de aceptación de las personas que fungen como los directores responsables en los términos de lo establecido en el Título Décimo Primero.</p> <p>"Sólo se autorizarán como directores responsables para intervenir en obras de urbanización o de conjuntos urbanos y habitacionales los profesionistas con título de arquitecto, ingeniero civil o profesiones afines, conforme las reglas que expida la Comisión Municipal de Directores Responsables."</p>	<p>"Toda solicitud para la autorización de un proyecto definitivo de urbanización deberá ir acompañada de la carta de aceptación de las personas que fungen como los directores responsables en los términos de lo establecido en el Título Décimo Primero.</p> <p><b>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"Sólo se autorizarán como directores responsables para intervenir en obras de urbanización o <b>de condominios</b> y conjuntos habitacionales los profesionistas con título de arquitecto, ingeniero civil o profesiones afines, conforme las reglas que expida la Comisión Municipal de Directores Responsables."</p>
<p><b>"Artículo 255.</b> Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo <b>no mayor a tres días hábiles</b> se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud."</p>	<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 255.</b> Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y <b>en un plazo no mayor a tres días hábiles</b> se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud <b>y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados.</b>"</p>
<p><b>"Artículo 287.</b> La dependencia municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del proyecto <b>de edificación:</b></p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 287.</b> La dependencia municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del proyecto <b>Ejecutivo:</b></p>

<p>"...</p> <p>"III. Si el dictamen recomienda autorizar el Proyecto <b>de Edificación</b>, en un plazo de 24 horas, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal."</p>	<p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"III. Si el dictamen recomienda autorizar el Proyecto <b>Ejecutivo en un plazo de 24 horas</b>, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal.</p> <p><b>(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia."</b></p>
<p>"<b>Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"...</p> <p>"<b>II.</b> Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado</b>, certifique la viabilidad jurídica,</p>	<p>"<b>Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"<b>II.</b> Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>Instituto Jalisciense de la Vivienda</b> certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto;</p>

<p>social, económica y urbanística del proyecto; ..."</p>	<p>"...</p> <p><b>(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"VII. Una vez autorizado un proyecto de vivienda de interés social, se deberá de enterar del mismo, al Instituto Jalisciense de la Vivienda, quien lleva un control de la vivienda en el Estado."</b></p>
<p><b>"Artículo 307.</b> La subdivisión o relotificación de predios urbanizados se autorizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"...</p> <p><b>"II.</b> La dependencia municipal con fundamento <b>en el Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos</b>, otorgará o negará la autorización de subdivisión o relotificación y en su caso, expedirá en un término de 24 horas la licencia de subdivisión o relotificación, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal."</p>	<p><b>"Artículo 307.</b> La subdivisión o relotificación de predios urbanizados se autorizará conforme a las siguientes disposiciones:</p> <p>"...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"II.</b> La dependencia municipal <b>con fundamento en los dictámenes</b>, otorgará o negará la autorización de subdivisión o relotificación y en su caso, expedirá en un término de 24 horas la licencia de subdivisión o relotificación, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal."</p>
<p><b>"Artículo 352.</b> Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante la autoridad municipal del lugar donde desempeñaran su trabajo.</p>	<p><b>(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"Artículo 352.</b> Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante la <b>Comisión Municipal de Directores Responsables</b> del lugar donde desempeñaran su trabajo.</p>

<p>"El Registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia una vez al año durante el mes de enero ante la autoridad municipal, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente.</p> <p>"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."</p>	<p><b>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p>"El Registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo <b>actualizar su vigencia cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento ante la Comisión Municipal de Directores Responsables</b>, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente <b>de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco.</b></p> <p>"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."</p>
<p>(Solo había un único transitorio).</p>	<p><b>"Tercero.</b> Los Ayuntamientos deberán, durante los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, emitir las disposiciones reglamentarias que les corresponda."</p>
<p>(Solo había un único transitorio).</p>	<p><b>"Cuarto.</b> La instalación de los ciclopuestos en espacios públicos, se realizará con cargo a los Ayuntamientos, dentro de sus posibilidades presupuestales."</p>

Como se advierte de la tabla preinserta, los artículos 7o., fracción II, 81, 250, párrafo último, 307, fracción II, y 352, último párrafo, no sufrieron cambio alguno, por lo que procede decretar su sobreseimiento, debido a que no se controvirtieron de manera oportuna, de conformidad con el artículo 19, en relación con el 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Por otra parte, los demás artículos impugnados sí tuvieron cambios sustantivos, por lo que no procede decretar su sobreseimiento.

Sobre el particular, respecto del artículo 5o., fracción XXIII, del ordenamiento jurídico impugnado, se advierte que el legislador local incluyó como hipótesis para conformar a la Comisión Municipal de Directores Responsables –además de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles– a los profesionistas afines a las especialidades señaladas; de ahí que es patente la existencia de un cambio sustancial, en tanto que se posibilita la integración de la comisión de referencia a partir de especialistas a las materias afines a la ingeniería civil y arquitectura; de modo tal que la gama de supuestos para su conformación se amplió, lo cual antes sólo estaba limitado a las multicitadas profesiones.

Ahora, el artículo 10, fracción XI, debe considerarse como una porción normativa que sufrió una alteración sustancial en cuanto a su contenido, debido a que en el texto reformado se establece como una función propia de la municipalidad la de efectuar los estudios de impacto ambiental que integran los planes y programas de desarrollo urbanos, mientras que anteriormente, correspondía al Municipio solicitar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Municipal el desarrollo de los mencionados estudios, así como se prevé –ahora– la naturaleza de obligatoria de éstos; consecuentemente, al ser responsabilidad exclusiva del Municipio, es indudable que existe un cambio total en el sentido de la norma.

En la fracción XXIII del artículo 10 impugnado, por una parte, se cambió la palabra "aceptar" por "recibir" y, por otra, se establece la obligación para los Municipios de registrar ante la dependencia encargada del patrimonio municipal las "áreas de cesión para destino" y el equipamiento, cedidos por los urbanizadores, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Urbano de centro de población.

Al respecto cabe destacar que este último agregado –obligación de registrar las áreas de cesión–, es la que se estima sustancial, en la medida en que en el texto anterior tal atribución no se confería al Municipio.

En torno al artículo 10, fracción XXIX, se introdujo un nuevo tipo de plan de desarrollo urbano –urbano de centro de población– y un nuevo tipo de zona protegida –patrimonio cultural–.

Además, el artículo 10, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, antes de la reforma llegaba hasta la fracción LII. Con la reforma se adicionan

nuevas fracciones, entre ellas las impugnadas, la LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, en las que ahora se prevén nuevas facultades municipales para conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables.

En la fracción LIV, se establece la facultad municipal para conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables, sin que pase inadvertido que antes de la reforma de cinco de noviembre de dos mil quince, el Código Urbano para el Estado de Jalisco ya preveía la existencia del organismo denominado "Comisión Municipal de Directores Responsables", tal como se desprende del artículo 5o., fracción XXII, de la legislación vigente antes de la reforma citada.

Sin embargo, en ningún precepto se establecía quién debía velar por la conformación de ese organismo, lo que sí se prevé en el artículo 10, fracción LIV, ahora impugnado.

Además, se amplió la gama de profesionistas que pueden formar parte de la Comisión Municipal de Directores Responsables y se reformaron también los plazos en que ésta debe actualizar –para efectos de vigencia– los registros de los directores responsables y corresponsables de obra.

Asimismo, las fracciones LV, LVI, LVII y LVIII, establecen que el Municipio tiene la facultad de aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio o proporcionar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en áreas de uso común; obligaciones que el Municipio debe enfrentar para el desarrollo social.

Enseguida, en el Código Urbano para el Estado de Jalisco se incluyó el artículo 45 Bis, porción normativa que antes de la reforma no se encontraba, el cual prevé las funciones e integración de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano; ante lo cual es procedente su impugnación.

Por lo que hace al artículo 47, se agregó, en su segundo párrafo, la obligación de instalar los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano durante el primer año de la administración municipal, así como la de sesionar al menos en forma bimestral.

Lo mismo ocurre con el artículo 83, pues en él se adicionó el segundo párrafo en el que se establecen nuevas facultades a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial respecto de recomendaciones sobre los planes

y programas de desarrollo urbano, ordenamiento ecológico y territorial, aspectos que anteriormente no se advertían.

En tanto que el artículo 121, adiciona un último párrafo, en el que ahora se establece la obligación de publicar los planes parciales de desarrollo a través de medios electrónicos.

Similar condición acontece con el artículo 186, último párrafo, puesto que se agrega –como nuevo requisito para el desarrollo de áreas de edificación de las áreas de cesión para destinos– la sujeción a los lineamientos previstos en el Reglamento Estatal de Zonificación, de zonas de equipamiento urbano y las relativas normas de ordenamiento territorial; circunstancia que antes de la reforma aquí controvertida, no establecía el referido numeral; por ello, es patente el cambio sustancial.

Por otro lado, en el artículo 188, párrafo primero, se establece que el Instituto Jalisciense de Vivienda será quien suscribirá los acuerdos de coordinación entre los Municipios, los Estados y la Federación, mientras que en el texto antes de la reforma, tal actuación se efectuaba mediante un ejercicio de coordinación entre la Secretaría de Medio Ambiente, la de Desarrollo Territorial y la Inmobiliaria y Promotora de Vivienda de Interés Público del Estado (ahora Instituto Jalisciense de Vivienda), lo que implica un cambio sustancial, al sustituirse el organismo encargado de realizar la coordinación sobre acciones contenidas en el artículo 187 del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Por su parte, el artículo 195, párrafo primero, también sufrió una modificación sustantiva, puesto que anteriormente se establecía que respecto de las enajenaciones de reservas territoriales patrimoniales para la edificación de programas de vivienda correspondían a las dependencias estatales y municipales cumplir con diversos requisitos para su desarrollo, mientras que en el texto actual se delimita dicha función al Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios; de ese modo, como se advierte se sustituyó y especificó la autoridad estatal que comparte la atribución con el Municipio que corresponda.

Se adicionó el artículo 212 Bis, sin que en algún precepto del código, previo a la reforma, se encontrara establecida la nueva responsabilidad otorgada a la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, de "identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar", razón por la cual resulta evidente que dicho

precepto sí es susceptible de impugnarse con motivo de la entrada en vigor del decreto de reformas aquí controvertido.

En el numeral 255, párrafo primero, se incluyó la porción normativa en la que se señala que "se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados"; lo que implica un cambio sustantivo en la norma en cuestión, ya que, anteriormente, la única consecuencia que tenía el promovente –quien solicitaba la autorización para la realización de una obra de urbanización– de no subsanar las omisiones indicadas por la autoridad –cuando no acreditara los requisitos para desempeñarse como urbanizador, o cuando la documentación estuviera incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reuniera los requisitos legales–, era que se le regresara el expediente con las anotaciones pertinentes en su solicitud, mientras que ahora, además de ello, debe indicarse que el proyecto fue declarado improcedente.

Por otra parte, el artículo 287 cambió las referencias que con anterioridad se hacían al "proyecto de edificación" por "proyecto ejecutivo", lo cual afecta el sentido normativo del precepto, en tanto que el propio Código Urbano para el Estado de Jalisco establece en su artículo 280, que los proyectos ejecutivos, de acuerdo a su género, se clasifican en: I. Proyecto de edificación; II. Proyecto de restauración; y III. Proyecto de infraestructura. Lo que pone de relieve que existe distinción entre el "proyecto de edificación" y el "proyecto ejecutivo"; de esa manera, se incluyeron en las referidas hipótesis normativas la obligación de presentar ante la municipalidad los proyectos de restauración e infraestructura, lo que implica un cambio sustancial.

Además, en el artículo 287 se introdujo un nuevo párrafo para señalar que "El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia"; lo que implica la adición de un requisito para que las autoridades locales evalúen los proyectos mencionados.

En el artículo 298, fracción II, ahora prevé que la solicitud de autorización de la Dependencia Municipal, se realizara ante el "Instituto Jalisciense de la Vivienda", es decir, especifica el órgano encargado de recibir las solicitudes, ya que antes solo decía el organismo descentralizado, lo cual lo hace un cambio sustancial, debido a que se tiene que atender a las atribuciones que se le otorgaron al instituto. Asimismo, con la reforma se adicionó la fracción VII, la cual prevé que una vez que se autorice el proyecto de vivienda, se deberá hacer del conocimiento al mencionado instituto, pues es el que lleva el control de vivienda en Estado.

Ahora bien, respecto del artículo 352, se advierte la obligación para el desarrollo de las funciones de los directores responsables, la de tramitar su registro ante la Comisión Municipal de Directores Responsables, quienes deberán actualizar sus datos y el propio registro cada tres años, durante el primer año del ejercicio del Ayuntamiento correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco en cuanto a la acreditación de sus conocimientos y actualización profesional.

Elementos que antes de la reforma no se establecían en dichas circunstancias, debido a que el registro se efectuaba ante una autoridad local –indeterminada–, la actualización de los registros era con una periodicidad distinta y no se sujetaba la comprobación de sus conocimientos al tenor de una normatividad local en la materia. Por tanto, las modificaciones relatadas sí afectan en grado relevante el contenido de las hipótesis jurídicas que regula el precepto legal combatido.

Finalmente, se advierte que con la reforma se adicionaron los artículos tercero y cuarto transitorios, ya que antes sólo había un único, razón por la que resulta evidente que dichos preceptos sí son susceptibles de impugnarse con motivo de la entrada en vigor del decreto de reformas aquí controvertido.

En atención a lo anterior, resulta evidente que la introducción de estas nuevas facultades y precisiones en los preceptos citados sí constituye un cambio "sustantivo" o "material" que permite su impugnación a través de la presente controversia constitucional y, por tanto, no ha lugar a sobreseer respecto de dichos artículos.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el Código Urbano para el Estado de Jalisco fue reformado por Decreto Número 26719/LXI/17, por el que se modifican y adicionan diversos artículos del Código Urbano y de la Ley de Coordinación Metropolitana, ambos ordenamientos del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el once de enero de dos mil dieciocho. Por tal motivo, procede ahora determinar si derivado de esta reforma debe sobreseerse en la controversia constitucional.

### **Análisis de oficio de la reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco de once de enero de dos mil dieciocho**

Del contenido del decreto referido, este Tribunal Pleno advierte de oficio, la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la

cesación de efectos de la norma general, por haberse reformado los artículos 10, fracción XI, 47, segundo párrafo, 83, segundo párrafo y 298, fracción II, reclamados (se alude a los que se vinculan con esta controversia constitucional).

A efecto de que resulte ilustrativo el análisis en mención, se inserta un cuadro comparativo de los preceptos legales mencionados, en el cual se evidenciará la modificación realizada con motivo de la reforma de once de enero de dos mil dieciocho.

Texto impugnado	Texto vigente
<p><b>"Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p><b>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)</b></p> <p><b>"XI. Realizar los estudios de impacto ambiental que formarán parte de los planes y programas de desarrollo urbano municipales y que serán de observancia obligatoria para la ejecución de toda obra; ..."</b></p>	<p><b>"Artículo 10.</b> Son atribuciones de los Municipios:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"XI. Realizar los estudios <u>o evaluaciones</u> de impacto ambiental que formarán parte de los planes y programas de desarrollo urbano municipales y que serán de observancia obligatoria para la ejecución de toda obra, <u>así como establecer las normas o lineamientos para su elaboración</u>; ..."</p>
<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los consejos municipales de desarrollo urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio, son presididos por el presidente municipal.</p> <p><b>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipi-</b></p>	<p>(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p><b>"Artículo 47.</b> Los consejos municipales de desarrollo urbano y vivienda están integrados por representantes de los sectores público, privado y social del Municipio y son presididos por el presidente municipal.</p> <p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p>"Su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regulan en los reglamentos municipales</p>

<p><b>pales aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral."</b></p>	<p>aplicables, debiendo quedar instalados durante el primer año de la administración municipal y sesionar al menos en forma bimestral.</p> <p>(Adicionado, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p><u>"En su integración estarán los presidentes del comisariado ejidal, para prever e integrar nuevos asentamientos dentro de los derechos y obligaciones que establece el presente código."</u></p>
<p>(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)</p> <p><b>"Artículo 83.</b> El Gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas y planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico <b>y territorial</b> aplicables en el ámbito estatal, regional y municipal.</p> <p><b>"La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, o la dependencia municipal encargada de la planeación territorial, según sea el caso, emitirá las recomendaciones que considere pertinentes, en caso de que los planes y programas no cumplan con los requisitos referidos en el párrafo anterior, para efecto de que sean revisados, y en su caso modificados."</b></p>	<p>(Reformado, P.O. 11 de enero de 2018)</p> <p>"Artículo 83. El Gobernador del Estado y los presidentes municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, solamente ordenarán la publicación e inscripción de un programa o plan, si previamente se aprobó con apego a las disposiciones de este código y si existe congruencia con los programas, atlas de riesgo, planes de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico y territorial aplicables en el ámbito federal, estatal, regional, metropolitano y municipal.</p> <p>"El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene</p>

	<p>un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud y señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste.</p> <p>"No podrá ser materia del dictamen de congruencia, supuestos o temas que no sean materia de los instrumentos de planeación respectivos conforme a lo establecido en este código. Ante la omisión de respuesta una vez transcurrido el plazo para su emisión, opera la afirmativa ficta.</p> <p>"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes, respetando su autonomía y atribuciones legales conforme a su ámbito de competencia."</p>
<p>"<b>Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición. ...</p> <p>(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015) "II. Con la solicitud se deberá presentar el dictamen donde el <b>Insti-</b></p>	<p>"<b>Artículo 298.</b> En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.</p> <p>"II. (Derogada, P.O. 11 de enero de 2018) ..."</p>



**tuto Jalisciense de la Vivienda**

certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto; ..."

En relación con la fracción XI del artículo 10, se advierte que la incorporación a su texto para incluir dentro de las atribuciones de los Municipios el realizar estudios "o evaluaciones", así como "establecer las normas o lineamientos para su elaboración", implican un cambio sustancial en su contenido, dado que la obligación de realizar estudios se adicionó la consistente en la realización de evaluaciones, acciones que no son similares; máxime que con la aludida reforma los Municipios tendrán que emitir la normativa correspondiente a su elaboración. Por ende, se considera que dicha modificación debe estimarse como un nuevo acto legislativo y, en consecuencia, procede el sobreseimiento de esa fracción.

Respecto del artículo 47, segundo párrafo, debe considerarse que este artículo sufrió un cambio sustancial derivado de la reforma aludida, en tanto que la incorporación de un tercer párrafo impacta el contenido de dicha previsión en su conjunto, porque se adiciona a la integración de los Consejos Municipales, los presidentes de comisariados ejidales. En consecuencia, debe concluirse que constituye un nuevo acto legislativo, lo que ocasiona su sobreseimiento en la controversia.

De la misma manera, debe sobreseerse en la controversia respecto de los artículos 83, segundo párrafo y 298, fracción II, pues mediante la referida reforma, las disposiciones normativas impugnadas fueron derogadas y, por tanto, cesaron sus efectos.

En tal virtud, se sobresee en la controversia constitucional por cuanto hace a los numerales 10, fracción XI; 47, segundo párrafo; 83, segundo párrafo y 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**OCTAVO.—Delimitación del marco jurídico aplicable.** Previamente a abordar los conceptos de invalidez relacionados con la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, es pertinente tener presente el siguiente contenido normativo.

El Tribunal Pleno se ha pronunciado sobre las facultades concurrentes en materia 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>36</sup> en las que esencialmente ha señalado lo siguiente:

a) A partir de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis al artículo 73, fracción XXIX, en la que se incluyó el inciso C, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En el caso de 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, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los cuales deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

b) Así, la Constitución establece en su artículo 73, fracción XXIX-C, 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 los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> De estos asuntos derivaron, entre otros, los siguientes criterios de rubros:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, agosto de 2011. Tesis P./J. 15/2011, página 886.

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA." Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, agosto de 2011. Tesis P./J. 16/2011, página 888.

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA." Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXIV, agosto de 2011. Tesis P./J. 17/2011, página: 887.

<sup>37</sup> "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".

En términos de dicho precepto constitucional, la Nación puede, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Para ello dispondrá las medidas necesarias que entre otras cuestiones, ordenen los asentamientos humanos y establezcan adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de realizar obras públicas, así como planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

c) El veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos, con el objeto de establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas, destinos de áreas y predios. Esta ley fue modificada en mil novecientos ochenta y uno, al igual que en mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución.<sup>38</sup>

d) Así, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de la misma establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.

e) Además, esta facultad constitucional debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo

---

<sup>38</sup> El artículo 1o. de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece lo siguiente: "Artículo 1o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto: "I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; "II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; "III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y "IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

nacional que se agregó al Texto Constitucional posteriormente. Este carácter se encuentra claramente establecido en el artículo 11 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente, el cual establece que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.<sup>39</sup>

f) Las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

g) Existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; 2) la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Por su parte, desde el punto de vista del ámbito municipal, el artículo 115, fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> "Artículo 11. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo."

<sup>40</sup> "Artículo 115. ...

"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;

Así, tratándose de asentamientos humanos, la Constitución establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, quien a su vez distribuirá las competencias que a cada uno correspondan. En este sentido, la Federación puede expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar los mismos.

En consecuencia, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial por medio del cual la Federación ejerce un poder que le habilita para definir en las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participarán en la materia de asentamientos humanos.

La anterior interpretación se vio retomada por este propio Tribunal, al resolver las controversias constitucionales 50/2012, 60/2012, 65/2012, 66/2012 y 67/2012,<sup>41</sup> en las que se estableció que la concurrencia en materia de asentamientos humanos debe analizarse a la luz de los preceptos constitucionales que ya han sido referidos y de lo dispuesto en la ley general de la materia, de los que deriva que si bien se trata de una materia concurrente en la que intervienen y participan los distintos niveles de gobierno, también lo es que, en ella, hay atribuciones que competen al Municipio y otras en las que se encuentra en aptitud de celebrar convenios con los Estados.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos (ley-marco expedida por el Congreso de la Unión), establece un régimen de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de

---

"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."

<sup>41</sup> Resueltas respectivamente, en sesiones del Tribunal Pleno del 31 de mayo, 2, 6, 7 y 9 de junio, todas de 2016.

los centros de población, con el principal objetivo de garantizar el cumplimiento de los planes o programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, respectivamente. Dicha ley dispone lo siguiente:

"Artículo 1o. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

"I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

"IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos."

"Artículo 6o. Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Resulta imperativo precisar que el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que derogó a la Ley General de Asentamientos Humanos, estableciéndose en su artículo 1, fracciones II y III,<sup>42</sup> la concurrencia de la Federación, las entidades

<sup>42</sup> "Artículo 1o. 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;

"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

federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales respecto de la planeación, ordenamiento y regulación de los Asentamientos Humanos, así como de la congruencia y participación conjunta tratándose de centros de población.

Incluso, en el artículo 7 del referido ordenamiento legal,<sup>43</sup> se contempla específicamente la concurrencia de esos niveles de Gobierno en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y metropolitano, en el ámbito que la Constitución Federal y la propia ley les otorga.

Ahora, en uso de las atribuciones que le otorgó el Constituyente Permanente, el legislador federal distribuyó las competencias, en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, de la siguiente forma:

Federación: <i>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</i>  (Artículo 7)	Entidades federativas  (Artículo 8)	Entidades federativas  (Artículo 8)
"I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.	"II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.	"I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.

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; ..."

<sup>43</sup> "Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen."

<p>"II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.</p> <p>"II bis. Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible.</p> <p>"III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.</p> <p>"IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas</p>	<p>"II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.</p> <p>"III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley.</p> <p>"IV. Autorizar la fundación de centros de población.</p>	<p>"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.</p> <p>"III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.</p> <p>"IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y</p>
---	--	--



<p>territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.</p> <p>"V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.</p> <p>"VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.</p> <p>"VII. Formular y ejecutar el programa nacional de</p>	<p>"V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.</p> <p>"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.</p> <p>"VII. Convenir con los sectores social y priva-</p>	<p>crecimiento de los centros de población.</p> <p>"V. Proponer la fundación de centros de población.</p> <p>"VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local.</p> <p>"VII. Celebrar con la Federación, la entidad</p>
---	---	---

<p>desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.</p> <p>"VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos.</p> <p>"IX. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal.</p>	<p>do la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano.</p> <p>"VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población.</p> <p>"IX. Convenir con los respectivos Municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales.</p>	<p>federativa respectiva, con otros Municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.</p> <p>"VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local.</p> <p>"IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.</p>
--	--	---

<p>"X. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población.</p>	<p>"X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano.</p>	<p>"X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.</p>
<p>"XI. Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano.</p>	<p>"XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local.</p>	<p>"XI. 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 y destinos de áreas y predios.</p>
<p>"XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado.</p>	<p>"XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y</p>	<p>"XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.</p>

<p>"XIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes.</p> <p>"XIV. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.</p> <p>"XV. Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano.</p> <p>"XVI. Las demás que le señale esta ley y otras disposiciones jurídicas."</p>	<p>"XIII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>	<p>"XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local.</p> <p>"XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y</p> <p>"XV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales. ..."</p>
---	--	---

Como se advierte de los citados artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en ella se prevé, por una parte, una concurrencia específica entre la federación, las entidades federativas y los Municipios; mientras que el artículo 8 establece cuáles son las atribuciones a cargo de las entidades federativas y el diverso 9, prevé las atribuciones municipales propias en materia de asentamientos humanos.

No escapa a la consideración de este Tribunal Pleno que en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se siguen estableciendo facultades exclusivas para cada uno de los tres niveles de gobierno, como se advierte a continuación:

Federación: (Artículo 8)	Entidades federativas (Artículo 10)	Municipios: (Artículo 11)
<p>"I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal;</p> <p>"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios;</p> <p>"III. Participar, en coordinación con las entidades federativas y los Municipios en la planeación y promoción</p>	<p>"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;</p> <p>"II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley;</p> <p>"III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el Orde-</p>	<p>"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;</p> <p>"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;</p> <p>"III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del</p>

<p>de la infraestructura, equipamientos y servicios metropolitanos;</p> <p>"IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>"V. Promover la implementación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y Equipamiento Urbano, para garantizar el Desarrollo Urbano sostenible;</p>	<p>namiento Territorial de los Asentamientos Humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;</p> <p>"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;</p> <p>"V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y la sociedad;</p>	<p>Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;</p> <p>"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;</p> <p>"V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la Fundación y, en su caso, la desaparición de Centros de Población;</p>
--	---	---

<p>"VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para Desarrollo Urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;</p> <p>"VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los Centros de Población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;</p>	<p>"VI. Promover y decretar la Fundación de nuevos Centros de Población, a partir de las propuestas que hagan la Secretaría o los Municipios;</p> <p>"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;</p>	<p>"VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;</p> <p>"VII. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;</p>
--	---	--

<p>"VIII. Planear, diseñar, promover y evaluar mecanismos de financiamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural, con la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios que sean competentes, y las Demarcaciones Territoriales, así como a las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;</p>	<p>"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;</p>	<p>"VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios, Demarcaciones Territoriales o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven;</p>
<p>"IX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el Desarrollo Regional, urbano, y rural, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y las Demarcaciones Territoriales, y con la participación de los sectores social y privado, impulsando el acceso de todos y todas a los servicios, beneficios y prosperidad que ofrecen las ciudades;</p>	<p>"IX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;</p>	<p>"IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;</p>
<p>"X. Formular y ejecutar el programa nacional</p>	<p>"X. Participar, conforme a la legislación federal</p>	<p>"X. Coordinar sus acciones y, en su caso,</p>



<p>de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;</p> <p>"XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley;</p> <p>"XII. Proponer a las instancias competentes de las entidades federativas y los Municipios la creación de institutos de planeación, obser-</p>	<p>y local, en la constitución y administración de Reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de Desarrollo Urbano; así como en la protección del Patrimonio Natural y Cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los Centros de Población;</p> <p>"XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de Desarrollo Urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;</p> <p>"XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano que permita contribuir al financiamiento e instru-</p>	<p>celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;</p> <p>"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;</p> <p>"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus</p>
---	---	---

<p>vatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas, en los términos de esta Ley;</p>	<p>mentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;</p>	<p>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;</p>
<p>"XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;</p>	<p>"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;</p>	<p>"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o periódico oficial de la entidad;</p>
<p>"XIV. Asesorar a los gobiernos estatales, municipales y las Demarcaciones Territoriales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de Desarrollo Urbano y en la capacitación técnica de su personal;</p>	<p>"XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley;</p>	<p>"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría;</p>

<p>"XV. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la Fundación de Centros de Población;</p>	<p>"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;</p>	<p>"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;</p>
<p>"XVI. Verificar que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y Gestión Integral de Riesgos;</p>	<p>"XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, atendiendo a los principios de esta ley y a lo establecido en las leyes en la materia;</p>	<p>"XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de Desarrollo Urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;</p>
<p>"XVII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el Desarrollo</p>	<p>"XVII. Apoyar a los Municipios que lo soliciten, en la administra-</p>	<p>"XVII. Participar en la creación y administración del suelo y Reser-</p>

<p>Regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los Municipios, así como con los sectores social y privado...;</p> <p>"XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;</p> <p>"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</p>	<p>ción de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;</p> <p>"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;</p> <p>"XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del Desarrollo Urbano, o convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en</p>	<p>vas 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;</p> <p>"XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;</p> <p>"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de Desarrollo Urbano y Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios en términos de la</p>
--	--	---

<p>consulta a las entidades federativas;</p>	<p>términos de los convenios que para ese efecto se celebren;</p>	<p>Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;</p>
<p>"XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;</p>	<p>"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;</p>	<p>"XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;</p>
<p>"XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de Centros de Población</p>	<p>"XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que</p>	<p>"XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los</p>

<p>ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;</p> <p>"XXII. Fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de ordenamiento territorial, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano;</p> <p>"XXIII. Promover, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la elaboración de instrumentos que identifiquen las zonas de alto riesgo ante los fenómenos perturbadores de origen natural y antropogénicos;</p> <p>"XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y ur-</p>	<p>permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano, Desarrollo Regional y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el Crecimiento urbano;</p> <p>"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;</p> <p>"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;</p> <p>"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en</p>	<p>planes o programas de Desarrollo Urbano;</p> <p>"XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley;</p> <p>"XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;</p> <p>"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el</p>
---	--	---

<p>bano de conformidad con lo dispuesto en esta ley;</p> <p>"XXV. Integrar una red metropolitana que promueva la transferencia de metodologías, buenas prácticas y la profesionalización e intercambio de información, así como el desarrollo de proyectos estratégicos conjuntos con la participación de instituciones académicas y de los sectores privado y social;</p> <p>"XXVI. Procurar, promover, respetar, proteger, garantizar, y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos re-</p>	<p>zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;</p> <p>"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;</p> <p>"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y progra-</p>	<p>riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y</p> <p>"XXV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>
---	--	--

<p>lacionados con el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano;</p> <p>"XXVII. Aprobar con el consejo nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como sus modificaciones;</p> <p>"XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos;</p> <p>"XXIX. Asesorar a las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales para asegurar la correcta distribución competencial entre los niveles de gobierno;</p> <p>"XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia;</p> <p>"XXXI. Elaborar programas y acciones para la</p>	<p>mas municipales en materia de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"XXVII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."</p>	
---	---	--



<p>reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en el ámbito de las competencias de la presente Ley y de conformidad con el marco legal vigente, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, e informará (sic) anualmente de sus avances, y</p> <p>"XXXII. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas."</p>		
---	--	--

Bajo este marco normativo se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

NOVENO.—**Estudio de fondo.** El Municipio promovente impugna el artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, por considerar que se invade su esfera de atribuciones en tanto que:

a) La fracción XXIII es contraria al orden constitucional al establecer un mecanismo de registro pues es facultad del Municipio decidir la existencia y forma en la que se registran las áreas de cesión.

b) La fracción XXIX obliga al Municipio a coordinarse con el Estado cuando tendría que ser el Ayuntamiento el que decida establecer un mecanismo de coordinación con instancias exógenas y esto debe contenerse en una ordenanza municipal no en una ley, amén de que la evaluación y emisión de planes municipales de desarrollo urbano y de los parciales es una atribución que ejerce soberanamente el Municipio.

c) Las fracciones LIV, LV, LVII y LVIII no cubren el mandato constitucional de la emisión de bases generales, ya que norma un aspecto de la vida municipal de forma homogénea sin determinar; primero, si estamos o no en

presencia de una base general y; segundo, dada la naturaleza jurídica de lo normado, invade la competencia municipal al determinar una regla fija para todos los Municipios del Estado de Jalisco, en un aspecto que requiere por su fin, ser ponderada a la luz de las necesidades de cada Municipio. Señala que el legislador local no fue atinente en mencionar la calidad de la norma que emitió a efecto de garantizar la seguridad jurídica de los Municipios respecto de la obligación legislativa de dar a conocer con certeza las bases generales en la materia y las normas que fungen como supletorias debido a la falta de reglamentación municipal.

Las fracciones LIV, LV, LVI, LVII y LVIII imponen cargas presupuestas para la hacienda municipal, así mismo, condicionan la libre administración del patrimonio del Municipio lo que genera una transgresión directa en lo señalado por el artículo 115 en sus fracciones I y II, en el caso de la primera de ellas considera al Municipio una esfera de Gobierno por lo que tiene capacidad de manejar libremente su hacienda y patrimonio municipal, en la fracción II se establece claramente la capacidad del Ayuntamiento para administrar sus recursos y patrimonio.

El tenor del precepto reclamado en las fracciones impugnadas es el siguiente:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XXIII. A propuesta del urbanizador, recibir las áreas de cesión para destinos y el equipamiento correspondiente, de acuerdo con el plan de desarrollo urbano de centro de población, y registrarlas ante la dependencia encargada del patrimonio municipal;

"...

"XXIX. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los planes de desarrollo urbano de centro de población y los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVI. Aprovechar los presupuestos y subsidios previstos en los programas estatales y federales de la Administración Pública, destinados a la construcción de infraestructura urbana, con el fin de obtener recursos para el mejoramiento y reparaciones de las áreas comunes de la vivienda de interés social en régimen de condominio, exceptuando los de gasto corriente;

"...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la Asamblea General, sin que ello impida que la Asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano."

Del contenido del precepto reclamado se observa que en las fracciones XXIII y XXIX, se establece que corresponderá a los Municipios celebrar con el Gobierno del Estado los convenios que apoyen los objetivos y prioridades propuestos en los programas y planes de desarrollo urbano que se ejecuten en su territorio municipal y elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada conforme al convenio de coordinación respectivo, los planes de desarrollo urbano de centro de población y los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reser-

va territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y, en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva.

Ahora bien, contrariamente a lo que se argumenta, lo previsto en las fracciones referidas no vulnera la esfera competencial del Municipio, en tanto que la parte promovente pasa por alto que los planes y programas de desarrollo urbano constituyen instrumentos para definir la forma en que deben asentarse los desarrollos humanos en un ámbito de congruencia que, como se ha explicitado, deriva directamente de lo previsto en los artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C, de la Constitución, así como en la ley general, que prevé que es de orden público e interés social fijar las normas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos,<sup>44</sup> y que, para efectos del control del desarrollo urbano, no surtirán efectos los actos jurídicos que contravengan los planes de desarrollo urbano.<sup>45</sup>

Además, tales directrices también se contemplan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en el artículo 1, fracciones I, II y III,<sup>46</sup> así como en el diverso 110.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> "Artículo 1o. ... fracción II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

<sup>45</sup> "Artículo 53. No surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano."

<sup>46</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;

"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; ..."

<sup>47</sup> "Artículo 110. No surtirán efectos los actos, convenios, contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas a que se refiere este ordenamiento."

Atendiendo a esos lineamientos de planeación e interés social,<sup>48</sup> compete al Gobernador del Estado de Jalisco,<sup>49</sup> la aprobación del Plan Estatal de Desarrollo; y, a los Municipios, formular y revisar el programa Municipal de Desarrollo Urbano, los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población y los Planes parciales de Desarrollo Urbano, atendiendo el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables, así como asegurar su congruencia con el Programa Estatal y los planes regionales.<sup>50,51</sup>

<sup>48</sup> "Artículo 76. Para los efectos de este título, se entenderá por planeación urbana, el conjunto de herramientas de que dispone la autoridad para prever, racionalizar y coordinar el desarrollo sustentable de los centros de población, propiciando mediante el ordenamiento territorial y la programación de acciones estratégicas, un sistema urbano equilibrado, eficiente, competitivo y orientado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, dará seguimiento a los indicadores derivados de los instrumentos y herramientas de planeación urbana, que determinen la eficiencia urbana sustentable en los centros de población."

"Artículo 77. El ordenamiento del territorio, la planeación urbana y la definición de las directrices que orientarán el desarrollo de los centros de población es responsabilidad compartida entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. Respetando las competencias constitucionales de cada nivel de gobierno será indispensable la coordinación institucional para articular un sistema de planeación urbana estatal."

<sup>49</sup> Código Urbano:

"Artículo 8o. Son atribuciones del Gobernador del Estado:

"I. Establecer las políticas generales a las (sic) se sujetará la ordenación y regulación del desarrollo urbano en el territorio del Estado;

"II. Promover ante el Congreso del Estado la fundación de nuevos centros de población previstos en los planes de desarrollo urbano;

"III. Aprobar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano; ..."

<sup>50</sup> "Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar, ejecutar, evaluar y revisar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los planes de desarrollo urbano de centros de población y los planes parciales de desarrollo urbano, atendiendo el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables;

"II. Asegurar la congruencia de los programas y planes a que se refiere la fracción anterior, con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y los planes regionales, haciendo las proposiciones que estime pertinentes;

"...

"XXIX. Elaborar, aprobar, ejecutar, controlar, evaluar y revisar, en forma coordinada con el Gobierno del Estado y conforme al convenio de coordinación respectivo, los planes de desarrollo urbano de centro de población y los planes parciales de desarrollo urbano que se expidan para la utilización parcial o total de la reserva territorial y de las zonas sujetas a conservación ecológica y en su caso, del patrimonio cultural de conformidad con la normatividad respectiva; ..."

<sup>51</sup> "Artículo 78. A. El Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano se integrará por un conjunto de programas y planes, de desarrollo y ejecución obligatorios, articulados entre sí, organizados de la siguiente manera:

"I. Programas de Desarrollo Urbano

"a) Programa Estatal de Desarrollo Urbano

"b) Programas Municipales de Desarrollo Urbano

"c) Programas de Desarrollo Metropolitano

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. Planes y Programas de Referencia:

Para lograr este propósito y a efecto de respetar los respectivos ámbitos de competencia, el legislador ha implementado que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; hipótesis que en específico se encuentra prevista en las fracciones XI, XXIII y XXIX, que se reclaman y que conforme a lo expuesto, se apegan al marco constitucional y normativo que rige en la materia.

En este sentido destaca lo previsto en el artículo 6 de la Ley General de Asentamientos Humanos que establece lo siguiente:

"Artículo 6. Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Así como lo dispuesto en el numeral 7 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que prevé:

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

Por otra parte, lo establecido en el artículo 8 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos, que dispone:

"Artículo 8. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

---

"a) Planes Regionales de Integración Urbana;

"b) Programas de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado;

"c) Planes de Ordenamiento Territorial Metropolitano; y

"d) Programas de Ordenamiento Ecológico Local;

"III. Planes Básicos de Desarrollo Urbano

"a) Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población

"b) Planes Parciales de Desarrollo Urbano

"Los programas o planes que integran el Sistema de Planeación para el Desarrollo Urbano estarán a cargo de manera concurrente del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos y deberán ser congruentes entre sí. ..."

" ...

"VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; ..."

Lo que se contempla, de igual manera, en la actual ley general de la materia, en los siguientes términos:

"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; ..."

Atendiendo a este régimen de concurrencia, el propio artículo 80 de la Constitución Política de la entidad dispone en forma expresa, que las atribuciones municipales se sujetarán a *los términos de las leyes federales y estatales relativas*.

Consecuentemente el hecho de que se establezca que deben observarse las disposiciones ambientales y que los Municipios deben coordinarse con el Gobierno del Estado, obedece al marco que deriva tanto de la Constitución General de la República como de la Ley General de Asentamientos Humanos y la diversa Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de las que deriva la necesidad de congruencia y coordinación en la materia de análisis.

Por otra parte, procede dar respuesta a los planteamientos del promovente en torno a que el decreto impugnado es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en el artículo 115, fracción II, inciso a) y e), al no distinguir cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia del reglamento municipal; argumento que hace valer en relación con el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII.

Para atender dichos planteamientos, se estima pertinente precisar que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 14/2001,<sup>52</sup> entre otros aspectos, determinó que, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, se fortaleció y consolidó el ámbito municipal, reconociéndose a los Ayuntamientos el carácter de órganos de gobierno, ampliándose su esfera de atribuciones y facultándolos para emitir una nueva categoría de reglamentos pues les corresponde normar lo relativo a la organización y funcionamiento interno del Municipio, en lo que atañe a las cuestiones específicas que les corresponden, con la condición de que tales reglamentos respeten el contenido de las leyes en materia municipal.

El propósito del órgano reformador, en otras palabras, es que el ámbito municipal y el ámbito estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la entidad federativa. Por ello, conforme al artículo 115, la ley estatal sólo establece bases generales y los Municipios deben atenderlas, pero pue-

---

<sup>52</sup> Fallada por el Tribunal Pleno el 7 de julio de 2005. Este criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro y texto, son los siguientes: Tesis: P./J. 127/2005 "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.—El artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables. De ahí que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las Legislaturas de los Estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal."



den regular, ya en lo particular, las demás cuestiones que requieran para su eficaz organización y gobierno.

Conforme a lo previsto en el inciso e) de la fracción II del artículo 115 constitucional, las Legislaturas Estatales cuentan con dos atribuciones: la primera, que les permite dictar las bases generales sobre el Gobierno Municipal y sus atribuciones, esto es, la ley general en materia municipal; y la segunda, conforme a la cual expiden las disposiciones de detalle sobre las materias municipales, aplicables sólo en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, con la aclaración de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la ley.

Atendiendo a su ámbito de validez, las leyes estatales se clasifican de la siguiente manera:

- Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la Legislatura Estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación; y 3) que reproducen literal o casi literalmente el texto constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.

- Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que emite la Legislatura Estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de aquélla.

- Leyes en materia municipal, que son aquellas cuyas denominación y fuente provienen específicamente de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, la que limita su objeto y contenido.

En relación con dichas normas, cabe precisar que los supuestos contemplados en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional, esto es, las bases generales de la Administración Pública Municipal, entre otros aspectos generales, sustancialmente comprenden la regulación de lo siguiente:

- Las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente

municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública;

- Las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas;

- Las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos;

- Las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad;

- Las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del Gobierno por parte de los Municipios;

- Las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal;

- El periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción;

- La rendición de informes por parte del Cabildo;

- La regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras.

Por otro lado, las normas reglamentarias que los Ayuntamientos pueden expedir son de dos tipos:

a) El reglamento tradicional de detalle de disposiciones, cuya extensión normativa y capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, que tienen mayor extensión normativa pues los Muni-

pios, respetando las bases generales que expida la Legislatura, pueden regular con autonomía aspectos específicos de la vida interna municipal, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias exclusivas, como en relación con sus gobernados, atendiendo a sus propias características sociales, económicas, biográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, ya que los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos –lo que se logra a través de la emisión de las bases generales–, pero tienen el derecho de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos.

Así, no resulta jurídicamente factible que los Municipios, vía facultad reglamentaria, modifiquen o alteren el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas de cada Municipio, pues de otro modo se desnaturalizaría su cometido y alcances; además de que en ese aspecto, el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a quien le ha sido encomendada esa tarea de congruencia y uniformidad.

A la luz de estas consideraciones, particularmente, atendiendo a la interpretación realizada por el Tribunal Pleno en el precedente invocado, en el sentido de que las Legislaturas Estatales se encuentran facultadas para emitir leyes estatales tendentes a proporcionar una normativa homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin permitir que dicha legislatura intervenga en cuestiones propias y específicas de cada Municipio, y reiterando que el Congreso Local está facultado para legislar, en el ámbito de su competencia, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, se estima que resultan infundados los planteamientos del actor.

En efecto, de la lectura de los numerales impugnados, se observa que no asiste razón a los accionantes, en virtud de que los artículos 1o., 2o. y 3o. del Código Urbano para el Estado de Jalisco, expresamente puntualizan lo siguiente:

"Artículo 1o. El presente Código se expide con el objeto de definir las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el Estado de Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos, y reservas de tierras para el ordenamiento territorial, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y de salvaguardar el Patrimonio Cultural del Estado, conforme a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 2o. Toda acción que genera la transformación de suelo rural a urbano, las subdivisiones, el desarrollo de condominios y conjuntos habitacionales, los fraccionamientos de terrenos para el asentamiento humano, los cambios en la utilización de éstos; así como las acciones de urbanización y edificación que se realicen en la entidad, quedan sujetas a cumplir las disposiciones del presente código."

"Artículo 3o. Las disposiciones de este código se aplicarán para el Estado de Jalisco, son de orden público e interés social y tiene por objeto:

"I. Establecer las normas que regulen la concurrencia del Estado y los Municipios, al participar en el ordenamiento y regulación del asentamiento humano;

"II. Fijar las normas para ordenar, mediante la planeación, el asentamiento humano, a efecto de realizar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, en condiciones que promuevan su desarrollo sustentable;

"III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en las áreas que integran y delimitan los centros de población;

"IV. Precisar los derechos y obligaciones de los habitantes del Estado, al desarrollar acciones de aprovechamiento de predios y fincas, para hacer efectivos los derechos a la vivienda digna, accesible e incluyente;

"V. Establecer las bases jurídicas para que el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, definan la regionalización del territorio y aseguren la congruencia de los planes o programas de desarrollo urbano, con los planes de desarrollo regional;

"VI. Establecer las normas conforme a las cuales el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios;

"VII. Determinar las normas que regulen el ejercicio del derecho de preferencia de los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas;

"VIII. Fijar las normas básicas para reglamentar, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo urbano, la urbanización de áreas y predios, de propiedad pública, privada o social, así como la edificación de los mismos;

"IX. Definir disposiciones que regulen las obras de urbanización y edificación que emprendan entidades de la Administración Pública Estatal y de los Ayuntamientos; así como la concertación de éstas con los particulares con el fin de ejecutar las acciones que se determinen y acuerden;

"X. Establecer y regular los sistemas de participación ciudadana y vecinal en los procesos de consulta de los planes o programas de desarrollo urbano y en la realización de obras de urbanización y edificación;

"XI. Definir los medios para reconocer, promover y organizar la participación de los vecinos de las colonias, barrios y centros de población; en materia de ordenamiento territorial del asentamiento humano y de gestión del desarrollo urbano sustentable;

"XII. Establecer el interés social y la utilidad pública para los casos en donde proceda la expropiación de bienes de propiedad privada o social, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de este código y los programas y planes de desarrollo urbano;

"XIII. Desincentivar la tenencia irregular de la tierra, y en su caso, fijar las bases para los casos en que sea procedente expedir y ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana, con fundamento en la fracción V inciso e) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIV. Establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando la responsabilidad en que los mismos o sus servidores públicos puedan incurrir;

"XV. Configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de este código, reglamentos y planes o programas locales de desarrollo urbano y fijar las correspondientes sanciones, y

"XVI. Definir autoridades administrativas y precisar la competencia del Tribunal de lo Administrativo, a efecto de promover, substanciar y resolver los procedimientos, recursos y juicios para garantizar el cabal cumplimiento de los actos de aplicación de este Código y preservar las garantías y derechos

de los gobernados, conforme las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios."

Como deriva del contenido de dichos numerales, a través de las disposiciones del código urbano se busca establecer las bases generales para el ejercicio homogéneo de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco. Por ello, debe entenderse que tal previsión permea para todo el ordenamiento normativo.

Ahora bien, los numerales que en particular se vinculan con este concepto de invalidez, son los siguientes:

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

"LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal;

"...

"LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la Asamblea General, sin que ello impida que la Asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;

"LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del Municipio, la partida correspondiente al Programa Municipal de Desarrollo Urbano; ...".

Como se observa, si bien el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, no establece en forma expresa si lo dispuesto en las fracciones señaladas constituyen bases generales cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal, lo cierto es que en dicho numeral se estipula que corresponden a los

Municipios las atribuciones que ahí se estipulan, salvo convenio tratándose del supuesto en que la Asamblea contrate servicios profesionales para prestar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio.

Consecuentemente, en oposición a lo que pretende el promovente, el legislador local sí estableció qué ámbito se encuentra reservado a los Municipios y en cuáles participará en forma concurrente a través de la celebración de convenios, de tal manera que el vicio en el procedimiento que se hizo depender de la omisión del legislador de establecer bases generales en torno a las atribuciones contenidas en las fracciones impugnadas del artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, resulta infundado sin que sea factible considerar que el legislador deba emitir disposiciones ponderando las necesidades de cada Municipio, porque la finalidad de las bases generales es establecer los lineamientos a los que cada uno de ellos se ajustará, lo que se salvaguarda en las fracciones reclamadas al prever que las atribuciones que se le confiere a ese nivel de gobierno, deberán ejercerse atendiendo a su disponibilidad presupuestal.

Por lo que atañe a la transgresión al principio de libre administración hacendaria que se atribuye a las fracciones LIV, LV, LVI, LVII y LVIII del propio artículo 10 del Código Urbano para el Estado de Jalisco debe señalarse inicialmente que el concepto de hacienda municipal sólo puede ser entendido en el contexto del federalismo hacendario.

Así, sin perjuicio del respectivo ámbito de competencia de cada nivel de gobierno y del principio de libre administración hacendaria que rige para cada uno en lo individual, es el caso que determinados recursos de un nivel de gobierno, en aras de dicho principio y consecuentemente en función de su libre disposición y aplicación, se destinan a favor de otro nivel de gobierno para su fortalecimiento y para coadyuvar en determinadas materias específicas; sin embargo, en este tipo de recursos, aunque pasan a formar parte de la hacienda pública del ente al que se beneficia, prevalecen las disposiciones del que los destina para tal efecto, de tal manera que para esos recursos continúan rigiendo las disposiciones legales que originariamente los prevén y que son las que establecen dicho destino y aplicación, por lo que en estos casos los beneficiarios de los mismos no pueden disponer libremente de los recursos sino en estricta aplicación para los fines que prevén las leyes que los regulan.

En efecto, sea que se trate de entidades federadas o de la Federación, la actividad financiera se desarrolla no sólo por el Gobierno Federal, sino

también por los gobiernos locales, cada uno en su respectivo ámbito de competencias. Esto ha motivado el establecimiento de sistemas de coordinación, mediante la celebración de convenios acorde con las disposiciones que rigen los recursos respectivos, para que cada nivel de gobierno pueda disponer de sus recursos y cuando éstos se destinan a otro nivel de gobierno se ajusten a las disposiciones legales del primero para su correcta y eficaz aplicación y destino para coadyuvar en materias específicas de interés común.

Lo anterior se evidencia claramente tratándose de las aportaciones federales que, como se expone a continuación, son recursos federales, que destinan y supervisan las autoridades federales para los Estados y los Municipios y que, por su naturaleza, se rigen por disposiciones federales, por lo que, aunque pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidos dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación, de ahí que los otros niveles de gobierno no puedan disponer libremente de dichos recursos y, por el contrario, deben estarse a las disposiciones federales y convenios de coordinación respectivos para su aplicación.

Puntualizado lo anterior, destaca que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes, se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>53</sup> en lo relativo al tema de Municipio-Hacienda y, al respecto ha señalado lo siguiente:

1. Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

2. Consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual deviene del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias puedan priorizar la

---

<sup>53</sup> "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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, ...".



aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.<sup>54</sup>

Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Lo anterior porque mientras las participaciones federales tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto que su finalidad es compensar la pérdida que sufren los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación, las aportaciones federales tienen como finalidad un efecto esencialmente redistributivo, que pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en aquellos Estados y Municipios más débiles económicamente para impulsar su desarrollo.

Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

<sup>55</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto

Esto último se ha entendido como el principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.<sup>56</sup>

3. También este Alto Tribunal ha establecido respecto tanto de las participaciones como de las aportaciones federales que las mismas se encuentran protegidas por el principio de integridad de los recursos municipales,<sup>57</sup> el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, pues en caso de que se entreguen de manera extemporánea se generará el pago de los intereses correspondientes.

4. Se consagra el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la

---

por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales." Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

<sup>56</sup> Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional P./J. 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 12/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>57</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.<sup>58</sup>

5. Se prevé también el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, el cual asegura a los Municipios, que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.<sup>59</sup>

6. Se establece la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.<sup>60</sup>

7. Se establece la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.

En este contexto la fracción IV de este precepto, establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, en los que se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal

---

<sup>58</sup> En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los Municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004 de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", consultable en Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página ochocientos ochenta tres.

<sup>59</sup> Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004 en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

<sup>60</sup> Sobre este tema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004 de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." Sin embargo, en el tratamiento del proyecto, este tema se aborda más adelante.

a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de todos estos aspectos genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.

Una vez precisado lo anterior, se advierte que en la Ley de Coordinación Fiscal establece, en su artículo 33,<sup>61</sup> que dentro de las aportaciones federales

<sup>61</sup> "Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

"A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

"I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"II. Fondo de Infraestructura Social para las Entidades: obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los Municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad.

"Asimismo, las obras y acciones que se realicen con los recursos del fondo a que se refiere este artículo, se deberán orientar preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de enero.

"En el caso de los Municipios y de las demarcaciones territoriales, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno de la entidad correspondiente y el Municipio o demarcación territorial de que se trate. Los recursos de este programa podrán utilizarse para la elaboración de proyectos con la finalidad de fortalecer las capacidades de gestión del Municipio o demarcación territorial, de acuerdo con lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

"Adicionalmente, las entidades, los Municipios o demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos a que se refiere este artículo.

(N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente apartado, véase transitorio décimo cuarto del decreto que modifica la ley.)

"B. La Secretaría de Desarrollo Social, las entidades y los Municipios o demarcaciones territoriales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrán las siguientes obligaciones:

"I. De la Secretaría de Desarrollo Social:

"a) Publicar el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social, para la medición de la pobreza, y

se encuentran las relativas al Fondo de Infraestructura Social, las cuales deben destinarse al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

"b) Proporcionar capacitación a las entidades y a sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales, sobre el funcionamiento del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de las Entidades y del Programa de Desarrollo Institucional Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en términos de lo establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social;

"II. De las entidades, Municipios y demarcaciones territoriales:

"a) Hacer del conocimiento de sus habitantes, al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa conforme a los lineamientos de información pública financiera en línea del Consejo de Armonización Contable, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;

"b) Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;

"c) Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental;

"d) Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios y de las demarcaciones territoriales, lo harán por conducto de las entidades;

"e) Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sostenible;

"f) Reportar trimestralmente a la Secretaría de Desarrollo Social, a través de sus Delegaciones Estatales o instancia equivalente en el Distrito Federal, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el seguimiento sobre el uso de los recursos del Fondo, en los términos que establecen los artículos 48 y 49 de esta Ley, así como con base en el Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales. Asimismo, las entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, deberán proporcionar la información adicional que solicite dicha Secretaría para la supervisión y seguimiento de los recursos, y

"g) Publicar en su página oficial de Internet las obras financiadas con los recursos de este Fondo. Dichas publicaciones deberán contener, entre otros datos, la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión.

"Los Municipios que no cuenten con página oficial de Internet, convendrán con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para que éste publique la información correspondiente al Municipio, y

"III. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generar un sistema geo referenciado para difundir a través de su página oficial de Internet, las obras en cada Municipio o demarcación territorial financiadas con los recursos provenientes de este Fondo. Dicho sistema deberá contener la información del contrato bajo el cual se celebra, informes trimestrales de los avances y, en su caso, evidencias de conclusión."

Conforme a estos lineamientos, debe desestimarse el concepto de invalidez que se analiza, en virtud de que las fracciones impugnadas del numeral 10 ya reproducidas, no vulneran el principio de libre administración hacendaria, sino por el contrario, son congruentes con las obligaciones que el Municipio debe enfrentar para el desarrollo social y, por otro lado, en virtud de que se reserva a ellos mismos, la determinación de qué cantidad se aplicará a esos rubros, atendiendo a sus posibilidades presupuestales y, en el caso de la fracción LVII, se sujeta a previo convenio, por lo que no se impone al Municipio la prestación de servicios de seguridad y vigilancia en áreas comunes de las unidades de interés social.

**Impugnación de los artículos 5o., fracción XXIII; 10 fracción LIV; 250, párrafo último y 352 (con excepción del 250, párrafo último y el último párrafo del 352, debido a que se sobreyeron, de conformidad a lo señalado en el considerando séptimo).** Sobre dichos numerales se argumenta que la "Comisión Municipal de Directores Responsables" contiene los elementos de una "autoridad intermedia" entre Estado y Municipios, y cuya existencia representa una carga para los Ayuntamientos pues no considera que en muchos de los Municipios del Estado de Jalisco no se cuenta ni siquiera con colegios de profesionistas organizados en las áreas que se describen, por ello se les puede dejar con la incapacidad de cumplir con la obligación.

Evidenciándose por otro lado, un exceso de parte del legislador que lesiona las facultades del Municipio que tienen que ver con su capacidad de reglamentar la materia de desarrollo urbano, en virtud de la cual sería el propio Municipio el que tendría que establecer las disposiciones particulares para la existencia y conformación de este tipo de consejos o comisiones. Por otra parte, es el propio ordenamiento municipal el que ya señala la forma y métodos en los que se designa al director responsable, el cual es aprobado por el Ayuntamiento e impuestos por el mismo. En este sentido el hecho de imponer la obligación para que los directores responsables estén integrados a este organismo violenta las facultades del Municipio y, por ende, se violenta el orden constitucional impuesto por los artículos 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General de Asentamientos Humanos.

El contenido de los preceptos a los que se refiere el promovente, es el siguiente:

"Artículo 5o. Para los efectos de éste Código, se entiende por:

"...

"XXIII. Comisión Municipal de Directores Responsables: Comisión responsable de acreditar el registro de directores responsables de proyectos y obras en sus diferentes especialidades, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos, ingenieros civiles, así como de profesiones afines."

"Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

"...

"LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles."

"Artículo 352. Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante la Comisión Municipal de Directores Responsables del lugar donde desempeñaran su trabajo.

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El Registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento ante la Comisión Municipal de Directores Responsables, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco."

Como se observa, si bien el artículo 10, fracción LIV, no establece si es una base general cuya reglamentación corresponde a la Legislatura Estatal, lo cierto es que en dicho numeral se estipula que corresponde a los Municipios, la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles.

El artículo 10, fracción LIV, prevé que son atribuciones de los Municipios conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles, reservando su reglamentación a ese nivel de gobierno, de tal manera que a través de dicha previsión no se invade la esfera de atribuciones del Municipio, además de que no atañe a alguna materia que le sea propia, en tanto que la función de los directores responsa-

bles es de índole técnica y coadyuvante con la autoridad municipal como deriva del contenido de los siguientes numerales del propio Código Urbano:

"Artículo 348. Los directores responsables y corresponsables de proyecto u obras tendrán la función de técnicos responsables de los proyectos u obras ante los particulares y la autoridad municipal, actuando siempre a petición expresa de los interesados.

"Los peritos en supervisión municipal tendrán una función de orden normativo, actuando siempre en coadyuvancia con la autoridad municipal."

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 349. Por la modalidad de su actuación y alcance de su responsabilidad los directores responsables y corresponsables, se clasifican según su desempeño y especialidad, de la siguiente manera:

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"I. En Planeación Urbana: Son los profesionistas que apoyan a las autoridades en las tareas de la planeación del desarrollo urbano, con título, cédula profesional de arquitecto, ingeniero civil o urbanista, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y legalmente establecidos, responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, así como con otros niveles de planeación y demás leyes y reglamentos aplicables;

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"II. En Proyecto: Son los profesionistas autores de los proyectos y expertos en la elaboración de los proyectos definitivos y ejecutivos, que se encuentran legalmente establecidos, clasificados en cuanto a su profesión, ejercicio, especialización y responsabilidad, de la siguiente manera;

"a) De Edificación: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de cualquier género de obra de edificación con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, el reglamento de construcción municipal y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los planes y programas de desarrollo urbano aplicables;

"b) De Restauración: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de restauración de edificios y monumentos del patrimonio



histórico y cultural, con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la Ley del Patrimonio Cultural y Natural del Estado de Jalisco y sus Municipios, el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y disposiciones aplicables;

"c) Urbanización: Son responsables de la elaboración de los proyectos definitivos de cualquier género de obra urbana, con título, cédula profesional de arquitecto, urbanista o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los planes y programas de desarrollo urbano aplicables; y

"d) De infraestructura: Son los responsables de la elaboración de los proyectos ejecutivos de cualquier género de obra de infraestructura, con título, cédula profesional de ingeniero civil o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia y responsabilizándose que estos cumplan lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes y reglamentos aplicables, así como los programas y planes de desarrollo urbano aplicables; y

"III. En Obra: Son los profesionistas responsables del control y construcción de cualquier género de obra, que se encuentran legalmente establecidos, responsabilizándose que la ejecución de las obras que le sean encomendadas, cuidando y dirigiendo bajo su responsabilidad que, se realicen estrictamente de acuerdo a los proyectos ejecutivos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, de las leyes y reglamentos que correspondan, de las autorizaciones para el inicio, durante y la terminación de la misma, de las normas de seguridad, del sistema constructivo, de la calidad de los materiales, de la afectación a terceros y de todo cuanto se requiera durante el proceso, terminación y finiquito de la obra, clasificados en cuanto a su profesión, ejercicio, especialización y responsabilidad, de la siguiente manera:

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"a) De edificación: Son los responsables de cualquier género de obra de edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia;

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"b) De restauración: Son los responsables de cualquier género de obra de restauración de edificios y monumentos del patrimonio histórico, cultural y artístico, con título, cédula profesional de arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad en la materia;

(Reformado, P.O. 8 de abril de 2014)

"c) De urbanización: Son los responsables de cualquier género de obra urbana, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia; e (sic)

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"d) De infraestructura: Son los responsables de cualquier género de obra de infraestructura, con título, cédula profesional de ingeniero civil, o profesión equivalente, expedida por la autoridad competente en materia de profesiones federal o estatal, con especialidad y experiencia en la materia."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 350. Los peritos en supervisión municipal son los profesionistas auxiliares de la autoridad municipal en la verificación de las obras de urbanización o edificación, con título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto o profesión equivalente, expedida por la Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia, que son los contratados por la autoridad municipal para auxiliarla en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, reportando las anomalías que detecte, asumiendo en cada caso las responsabilidades legales que de tal proceso se deriven, teniendo, asimismo, la responsabilidad de informar periódicamente o antes en el caso de ser necesario, a la dependencia municipal correspondiente.

"Los directores responsables deberán auxiliarse de los corresponsables de obra que son los profesionistas que tiene (sic) conocimientos especializados en un área específica del proyecto, de la construcción, de la restauración, de la urbanización o infraestructura y que por ello deben responsabilizarse junto con el director responsable de proyecto u obras, en el área específica de su especialidad deberá contar con su título, cédula profesional de ingeniero civil, arquitecto, profesión equivalente o del área de su especialidad, expedida por Dirección de Profesiones del Estado de Jalisco, con especialidad y experiencia en la materia.

"La clasificación de los directores responsables y corresponsables no es limitativa, los profesionistas tienen la posibilidad de tener diversas, siempre y cuando reúnan los requisitos necesarios para desempeñar su actividad en diferentes especialidades, las cuales serán certificados de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 351. Los directores responsables y los corresponsables de proyecto u obras son los responsables solidarios junto con los propietarios o poseedores de predios de que en las obras y especialidades en que intervengan se cumpla con lo establecido en el presente Código Urbano, los reglamentos municipales y demás leyes, reglamentos y normas, así como los planes y programas de desarrollo urbano aplicables."

(Reformado primer párrafo, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Artículo 352. Para el ejercicio de las funciones, los directores responsables y corresponsables deberán tramitar y obtener su registro ante la Comisión Municipal de Directores Responsables del lugar donde desempeñaran su trabajo."

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El Registro de los directores responsables y corresponsables será por una sola vez, debiendo actualizar su vigencia cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional del Ayuntamiento ante la Comisión Municipal de Directores Responsables, acreditando la capacitación y actualización profesional correspondiente de conformidad con la Ley para el Ejercicio de las Profesiones del Estado de Jalisco."

"La autoridad municipal deberá llevar un catálogo o registro pormenorizado y público de los directores responsables y corresponsables, que hayan reunido los requisitos correspondientes y por tanto pueden fungir como tales."

Como deriva del contenido de los numerales insertos, los Directores Responsables son auxiliares técnicos en la verificación de las acciones urbanísticas, con el propósito de que éstas se ejecuten estrictamente de acuerdo a los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal, de tal manera que la previsión contenida en el precepto reclamado no incide en el ámbito de atribuciones municipales pues es éste el que debe normar su actuación y actuarán siempre a instancia de parte interesada.

Tampoco se instituyen como autoridad intermedia porque no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, sino que sus atribuciones

son de coordinación, concertación y apoyo en aspectos técnicos, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio.

**El artículo 45 bis, se impugna** porque no es constitucionalmente dable imponer al Municipio la operación de un consejo consultivo pues debería ser el propio Ayuntamiento el que decidiera asociarse o no a un cuerpo de esta naturaleza. Por otra parte en el párrafo primero queda establecido que se trata de un Consejo impuesto por una autoridad estatal, en este caso el Congreso del Estado, sin que el Ayuntamiento diera su anuencia para su existencia.

El precepto cuya invalidez se demanda dispone lo siguiente:

"Artículo 45. Bis. Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano son los organismos de promoción, participación ciudadana, social, vecinal y de consulta de los Ayuntamientos que conforman una región, de conformidad con la regionalización administrativa del Estado, para impulsar la planeación del territorio y el desarrollo urbano regionales.

"Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano están integrados por representantes de los sectores público, privado y social de la región, su presidencia será rotativa cada año entre los presidentes municipales de los Ayuntamientos que integren la región; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en su reglamento interno."

En términos del numeral impugnado, los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano son organismos de promoción, participación ciudadana, social, vecinal y de consulta de los Ayuntamientos que conforman una región y tienen como finalidad *impulsar la planeación del territorio y el desarrollo urbano regionales*.

Así mismo se advierte que dichos Consejos están integrados por representantes de los sectores público, privado y social de la región, su presidencia será rotativa cada año entre los presidentes municipales de los Ayuntamientos que integren la región; su integración, organización, funcionamiento y atribuciones se regularán en su reglamento interno.

Ahora bien, del contenido de los artículos 36, 37 y 38 del propio código urbano, se observa que dichos consejos regionales se encuentran inscritos dentro del sistema estatal de planeación y de la participación social que rige en la materia.

Dichos numerales prevén:

"De los principios y órganos de participación social, vecinal y ciudadana

"Artículo 36. Constituye un derecho y deber ciudadano informarse y conocer de las disposiciones de planeación urbana y uso del suelo que regulan el aprovechamiento en sus propiedades, barrios y colonias; de la misma forma los ciudadanos tendrán el derecho de reunirse y organizarse para la representación y defensa de sus intereses en las formas lícitas que las leyes en la materia establecen. *Por su parte, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de informar con oportunidad y claridad de tales disposiciones, así como de reconocer y respetar dichas formas de organización.*

"Igualmente la participación ciudadana podrá desarrollarse mediante *el ejercicio del derecho de petición* en los términos constitucionales y la consulta pública en el proceso de planeación urbana a que se refiere este capítulo y el relativo a la formulación de los planes de desarrollo urbano."

"Artículo 37. Son organismos de participación social, vecinal y de consulta:

"I. El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano;

"II. Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano;

"III. Los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano;

"IV. Las asociaciones de vecinos constituidas conforme a las disposiciones de la ley en materia de Administración Pública Municipal;

"V. Las asociaciones que se constituyan para la conservación y mejoramiento del patrimonio cultural inmueble del Estado, conforme las disposiciones del presente código; y

"VI. Los Consejos Metropolitanos de Participación Ciudadana."

"Artículo 38. La formulación, revisión, ejecución, control y evaluación de los programas y planes de desarrollo urbano, estarán sujetos a la participación y consulta permanente de los diversos grupos sociales que integran la comunidad, a través de los organismos de participación ciudadana, social, vecinal y de consulta que señala el presente ordenamiento."

Como se anticipó, los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano tienden a garantizar la participación social en la planeación del desarrollo urbano a nivel regional, lo cual es acorde con el régimen que impera en materia de asentamientos humanos a nivel nacional y que deriva de lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos que en forma expresa dispone lo siguiente:

"Artículo 3o. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

"...

"XVIII. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos."

"Artículo 7o. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano, las siguientes atribuciones:

"...

"VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos; ..."

"Artículo 8o. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"...

"III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley."

"Artículo 15. Los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen."

"Artículo 16. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiénolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o Municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales."

"Artículo 48. La Federación, las entidades federativas y los Municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

"Artículo 49. La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

"I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley;

"II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;

"III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular;

"IV. El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"V. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"VI. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población;

"VIII. La preservación del ambiente en los centros de población, y

"IX. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población."

"Artículo 50. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias conforme a la legislación aplicable, promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización."

Asimismo, en la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se prevé lo siguiente:

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría, las atribuciones siguientes:

"...

"XIII. Coordinar sus actuaciones con las entidades federativas y los Municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el Desarrollo Urbano de los Centros de Población, mediante la celebración de convenios y acuerdos."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas

"...

"II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley."

"Artículo 28. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano,



serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia.

"Las autoridades públicas encargadas de la ejecución de los planes y programas referidos en este artículo tienen la obligación de facilitar su consulta pública de forma física en sus oficinas y de forma electrónica, a través de sus sitios web, en términos de la legislación en materia de transparencia."

"Artículo 30. La legislación estatal de Desarrollo Urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de Desarrollo Urbano.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones, y

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

"Artículo 92. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, promoverán la participación ciudadana en

todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano."

"Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población;

"VI. La preservación del ambiente en los Centros de Población;

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población, y

"VIII. La participación en los procesos de los observatorios ciudadanos."

Al tenor de lo dispuesto en las aludidas legislaciones federales, debe concluirse que las funciones que realizan los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano son congruentes con el sistema estatal de planeación que desarrolla las facultades concurrentes en las materias de desarrollo y planeación urbana en términos de la distribución competencial establecida constitucionalmente.

**Impugnación de los artículos 188, primer párrafo; 195, primer párrafo y 298, fracción VII.** El Municipio actor manifiesta que a través de dichos numerales se crea una autoridad intermedia al requerir a los urbanizadores, en caso de venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta

de precios o fincas u otros actos de enajenación, *que de manera previa cuenten con un dictamen del Instituto Jalisciense de la Vivienda que certifique la viabilidad jurídica, social, económica y urbanística del proyecto de que se trate.*

"Artículo 188. Para los efectos del artículo anterior,<sup>62</sup> el Instituto Jalisciense de la Vivienda, suscribirá acuerdos de coordinación con los Municipios, los Estados y la Federación; y en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán:..."

"Artículo 195. Las enajenaciones de porciones o predios de las reservas territoriales patrimoniales para la realización de programas de vivienda de interés social y popular que realicen el Instituto Jalisciense de la Vivienda y los Municipios estarán sujetos a las siguientes normas:..."

"Artículo 298. En todo tipo de publicidad comercial donde se oferten lotes, terrenos, predios o fincas en venta, apartado, contratos preparatorios como promesa de venta u otros actos de enajenación, se deberá hacer referencia a la licencia, permiso o autorización del Ayuntamiento de las obras de urbanización y en su caso de edificación, citando su número y la fecha de expedición.

"En los casos cuando el urbanizador pretenda realizar la venta de lotes o contratos preparatorios como promesa de venta de predios o fincas u otros actos de enajenación, antes de iniciar las obras de urbanización o durante su proceso de construcción:

" ...

---

<sup>62</sup> De las políticas y programas de suelo y reservas territoriales

"Artículo 187. El Estado, los Municipios y, en su caso, en coordinación con el Gobierno Federal, llevarán a cabo acciones en materia de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, con objeto de:

"I. Establecer y desarrollar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la promoción y el fomento de los sectores social y privado, así como para la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano;

"II. El diseño y aplicación de instrumentos operativos, administrativos, fiscales y financieros para la generación de suelo con infraestructura, equipamientos y servicios con oportunidad, calidad y precio que requieren el desarrollo urbano;

"III. Las acciones para regular el mercado de los terrenos y combatir la especulación inmobiliaria, así como para revertir en favor de la sociedad las plusvalías generadas por el crecimiento urbano;

"IV. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios mediante acciones de vivienda, y oferta de tierra con infraestructura básica, que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

"V. Fortalecer los catastros y registros públicos de la propiedad y la modernización de las haciendas municipales, promoviendo la actualización de los tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria."

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"VII. Una vez autorizado un proyecto de vivienda de interés social, se deberá de enterar del mismo, al Instituto Jalisciense de la Vivienda, quien lleva un control de la vivienda en el Estado."

La parte promovente puntualiza que es el caso que las atribuciones que se le otorgan al Instituto Jalisciense de la Vivienda, constituyen de las prohibidas por la Constitución Federal, al crear de facto una autoridad intermedia entre el Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado.

Ahora bien, contrariamente a lo que se argumenta, el Instituto Jalisciense de la Vivienda no constituye una autoridad intermedia, en tanto que de la revisión integral de la normatividad que rige en esa materia se advierte que en ese ámbito se estipula la actuación coordinada entre ese instituto y el Municipio pero es a éste a quien corresponde emitir la autorización a que se refiere el numeral 298 del ordenamiento reclamado.

La Ley de Vivienda del Estado de Jalisco dispone:

"Artículo 13. El instituto tiene las siguientes atribuciones:

"I. Formular, coordinar, conducir y ejecutar la política y programas de vivienda en el Estado, en congruencia de los lineamientos de la Política Nacional, el Plan Estatal de Desarrollo y en concordancia de otros programas que incidan en la acción del rubro de vivienda, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"II. Apoyar, reconocer, estimular y fomentar la participación de personas o instituciones académicas y organismos sociales o privados, en acciones de planeación y construcción de vivienda, así como asesoría de las mismas;

"III. Instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda del Estado, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza;

"IV. Crear mecanismos e instrumentos económicos que estimulen las acciones relacionadas con la construcción de viviendas;

"V. Celebrar y, en su caso, promover la celebración de convenios con el Gobierno Federal, con organismos internacionales, con organizaciones intergubernamentales, con los Gobiernos de otras entidades federativas y Muni-

prios, para ejecutar los programas y acciones de vivienda, que en el Estado se realicen, a fin de que tengan concordancia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo;

"VI. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la planeación, gestión de recursos, operación de programas y en la ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda;

"VII. Informar a la sociedad del Estado de Jalisco, sobre las acciones que se realicen en materia de suelo y vivienda;

"VIII. Aprobar los programas de vivienda en el Estado en congruencia de los lineamientos de la Política Nacional, el Plan Estatal de Desarrollo y en concordancia de otros programas que incidan en la acción del rubro de vivienda;

"IX. Establecer las medidas conducentes para asegurar el cumplimiento de los programas y orientaciones aprobados en materia de vivienda, en particular, fijar prioridades cuando fuere necesario en los aspectos no previstos en las normas generales y asignar en consecuencia los recursos;

"X. Promover la coordinación de las decisiones que adopten otros organismos públicos en aspectos de vivienda y conexos;

"XI. Verificar el cumplimiento de las normas vigentes y evaluar la realización de los programas de vivienda;

"XII. Requerir toda clase de información en materia de vivienda, a las dependencias y organismos públicos y privados que operen en el estado en materia de vivienda y que ayuden a verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, la evaluación de las acciones y programas autorizados;

"XIII. Promover la coordinación de las acciones que tengan por objeto modernizar y eficientar las instituciones, procesos y procedimientos que garanticen la seguridad jurídica de la propiedad en el Estado de Jalisco, que regula esta ley;

"XIV. Ordenar la práctica de actos de verificación y visitas a los beneficiarios y terceros con ellos relacionados para revisar el cumplimiento de sus obligaciones prevista (sic) en la ley, y en su caso, en coordinación con las instancias que hayan coadyuvado en la acción de vivienda; y

"XV. Las demás que en el rubro de vivienda le asigne la ley."

"Artículo 16. Los Municipios asumen las siguientes atribuciones por conducto de sus Ayuntamientos:

"I. Vigilar que se cumpla la normatividad en materia de vivienda en el ámbito de su competencia;

"II. Formular, aprobar y administrar los programas municipales de suelo y vivienda, de conformidad con los lineamientos de la Política Nacional y Estatal de Vivienda, en congruencia con los programas estatales correspondientes, sus planes y programas de desarrollo urbano y demás ordenamientos aplicables, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"III. Instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda en su ámbito territorial, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza;

"IV. Establecer las zonas para el desarrollo urbano integral con criterios de sustentabilidad y de conformidad con la legislación aplicable en materia de desarrollo urbano;

"V. Coordinar con el Gobierno del Estado, la ejecución y el seguimiento del correspondiente programa estatal de vivienda;

"VI. Prestar, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, los servicios públicos municipales a los predios en los que se realicen acciones de vivienda derivados de los diferentes programas de vivienda federal, estatal y municipal;

"VII. Promover obras de infraestructura en las reservas territoriales de uso habitacional, para fomentar el crecimiento urbano ordenado en los términos y modalidades de la legislación urbanística aplicable;

"VIII. Coordinar acciones con el Gobierno del Estado con la finalidad de recibir apoyo para la planeación, gestión de recursos, operación de programas y ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda;

"IX. Coordinar acciones en materia de suelo y vivienda con Municipios colindantes; y

"X. Las demás que establezcan otros ordenamientos legales en la materia."

## SECCIÓN SEGUNDA DE LA COORDINACIÓN

"Artículo 17. Para cumplir con el objeto de esta ley, el instituto, con la participación que corresponda a las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, celebrará convenios y acuerdos que tendrán por objeto:

"I. Establecer los mecanismos para garantizar una adecuada distribución de responsabilidades, así como la congruencia y complementariedad entre las políticas, programas y acciones de vivienda y suelo, con el Gobierno Federal y Municipios;

"II. Aplicar recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas de vivienda;

"III. Fomentar una oferta competitiva de suelo;

"IV. Fomentar y apoyar los procesos de producción social de vivienda, de vivienda rural e indígena;

"V. Organizar y promover la producción y distribución de materiales de construcción que satisfagan las normas oficiales mexicanas;

"VI. Fomentar el desarrollo de sistemas constructivos mejorados y modulados acordes a los patrones culturales y al entorno bioclimático de las regiones;

"VII. Brindar asistencia y capacitación a los organismos locales para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda;

"VIII. Establecer medidas que fortalezcan la capacidad de gestión de los Municipios y precisar las responsabilidades de los involucrados para la formulación y ejecución de programas de vivienda y de suelo;

"IX. Promover la homologación normativa y la simplificación de los trámites administrativos que se requieran para la ejecución de acciones de vivienda, reconociendo los distintos tipos y modalidades de producción habitacional;

"X. Destinar inversión para detonar proyectos de infraestructura y equipamiento promovidos por los Municipios y encabezar la gestión para promover la participación de las instancias del Gobierno Federal;

"XI. Promover incentivos estatales a la edificación de vivienda popular y de interés social;

"XII. Facilitar mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades; inventario, modalidades y características de la vivienda; y

"XIII. La realización de las demás acciones tendientes a cumplir con los fines previstos en esa ley.

"En los propios acuerdos o convenios se establecerán los términos y condiciones necesarios que permitan asegurar la correcta aplicación, utilización y destino de los recursos, así como los criterios para su control y evaluación."

A la vez, la Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Vivienda, prevé en lo conducente:

"Artículo 1. Se crea el Instituto Jalisciense de la Vivienda, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal del Gobierno del Estado de Jalisco, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la política pública en materia de vivienda del Estado de Jalisco.

"Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley, cuando en la misma se haga referencia al instituto, se entenderá que se alude al Instituto Jalisciense de la Vivienda."

"Artículo 2. La política estatal de vivienda, los programas de vivienda, así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señalan la Ley de Vivienda del Estado de Jalisco y este ordenamiento, conducirán al instituto en el desarrollo y promoción en materia de vivienda. Su función, establecerá la coordinación sectorial para generar convenios o acuerdos de colaboración con el Gobierno Federal, organismos internacionales u otras organizaciones intergubernamentales y acciones concretas con los gobiernos municipales para cumplir con su objeto en el establecimiento de las políticas públicas en la materia."

"Artículo 3. El instituto tiene a su cargo la coordinación, planeación, promoción y ejecución directa o indirectamente en la función estratégica y prioritaria de operación, diseño, actuación y cumplimiento en lo conducente a las Políticas y Programas de Vivienda del Estado de Jalisco."



"Artículo 4. Los objetivos y atribuciones del instituto, son los siguientes:

"...

"XXI. Coordinar y ejecutar los programas y acciones de vivienda de interés social y popular en Jalisco y operar para tal efecto un mecanismo para que concurren y coadyuven el Gobierno Federal, Estatal y Municipal así como sus organismos descentralizados y en concertación con sectores privados y sociales;

"...

"XLIII. Impulsar el desarrollo habitacional con un sentido de integralidad, desde la ordenación territorial, la infraestructura y la administración urbana, hasta el financiamiento y la promoción de vivienda entre los sectores de menores ingresos de la población; y

"XLIV. Las demás que le otorgue la ley en materia de vivienda."

Del contenido de dichos numerales, se advierte que no asiste la razón al promovente, en cuanto afirma que el Instituto Jalisciense de la Vivienda se constituye en una autoridad intermedia.

En efecto, este Máximo Tribunal ha establecido los supuestos en que puede considerarse que se está frente a una autoridad intermedia, de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

En el presente caso no se actualiza ninguno de dichos supuestos, en tanto que el Instituto Jalisciense de Vivienda no constituye una autoridad intermedia, sino que forma parte de la estructura del Poder Ejecutivo, como órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Además, las facultades que le otorga tanto la ley de vivienda en esa entidad como su propia ley orgánica, se limitan a aquellas tendentes a lograr la coordinación entre las distintas autoridades, en comunión con los principios de coordinación, congruencia y necesaria intervención de los Municipios para celebrar los convenios respectivos.

Por ende, no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios, sino que sus atribuciones son de coordinación, concertación y apoyo, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio.

Robustecen el criterio anterior las jurisprudencias P/J. 10/2000 y P/J. 10/2005, de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyos textos y datos de identificación son los siguientes:

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, tesis P/J. 10/2000, página 509, registro digital: 192326)

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJO ESTATAL DE CONCERTACIÓN PARA LA OBRA PÚBLICA DEL ESTADO DE SONORA NO ES UNA AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS, DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la

jurisprudencia 10/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, ha sostenido que para determinar la existencia de una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay tres supuestos: a) Que fuera del Gobierno Estatal y Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a ellos; b) Que cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Que se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, que impida o interrumpa la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En ese sentido, se concluye que el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública del Estado de Sonora no es una autoridad intermedia entre el Gobierno Local y los Municipios, ya que, en primer lugar, de los artículos 3o. y 35 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 1o. a 3o. del decreto que lo crea, se advierte que es un organismo que depende de la administración pública paraestatal; en segundo lugar, de los artículos 2o. a 4o., 7o., y 9o. a 15 del citado decreto, se desprende que tiene como objeto estimular e inducir la participación de la sociedad en la realización de obras de infraestructura y programas de gobierno, apoyar en la ejecución de obras públicas, proyectos y acciones de gobierno a través de la concertación de los grupos sociales, celebrando convenios con los sectores público, privado y social, y operar el Programa Estatal de Participación Social del Estado a efecto de garantizar la obra pública y los programas gubernamentales, por lo que no se limita o vulnera la esfera de competencia de los Ayuntamientos al no revestir sus atribuciones la calidad de decisorias, unilaterales o ejecutivas; y, en tercer lugar, no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios sino que, por el contrario, sus atribuciones son de mera coordinación, concertación y apoyo, al no otorgársele facultades unilaterales de decisión o ejecución, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, tesis P./J. 10/2005, página: 812, registro digital: 179067)

Cabe apuntar que si bien es cierto que la Norma Fundamental prevé en los incisos d) y f) de la fracción V de su artículo 115, que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal, también lo es que, a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones no es irres-

tricto, pues se encuentra sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales.

En el caso del precepto impugnado se advierte, que se salvaguarda lo previsto en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, en virtud de que como deriva de su texto, en términos de la fracción III, es al Municipio al que corresponde, autorizar o no, la edificación de la obra.

**Impugnación del artículo 121, párrafo último**, porque a criterio del Municipio actor contradice la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, misma que faculta a los Municipios a que sean ellos, vía su facultad reglamentaria, quienes precisen los métodos que más les convengan a cada uno de ellos para establecer la forma en que se publican los reglamentos o las resoluciones del Ayuntamiento amén de la respectiva invasión a la competencia municipal.

El tenor de dicho precepto es el siguiente:

"Artículo 121. Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y aplicarán conforme a las siguientes disposiciones:

"I. El plan parcial de desarrollo urbano integra el conjunto de normas específicas a efecto de precisar la zonificación y regular los usos, destinos y reservas en los predios localizados en su área de aplicación;

"II. Sus disposiciones corresponderán con las del Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual es una parte y, por lo tanto, deben guardar congruencia entre sí;

"III. Será formulado, aprobado y publicado conforme a lo estipulado en el artículo 123 del presente Código;<sup>63</sup>

"IV. Los propietarios de predios y fincas, los grupos sociales y en particular, las asociaciones de vecinos legalmente constituidas, podrán solicitar o

---

<sup>63</sup> "Artículo 123. Para aprobar los planes parciales de desarrollo urbano se seguirá el procedimiento siguiente:

"I. El Ayuntamiento aprobará se elabore el plan parcial de desarrollo urbano o su revisión;

proponer al Ayuntamiento, elabore, consulte y apruebe un Plan Parcial de Desarrollo Urbano para un área, barrio o colonia del centro de población;

"V. Las asociaciones de vecinos legalmente constituidas, podrán solicitar al Ayuntamiento que dentro del plan parcial de desarrollo urbano aproba-

---

"II. El presidente municipal, a través de la dependencia técnica, coordinará la elaboración del plan parcial de desarrollo urbano; se harán las consultas con los titulares y habitantes de inmuebles, así como a los grupos organizados de la sociedad a quienes corresponda participar de acuerdo al área de aplicación del plan parcial de desarrollo urbano o a las acciones urbanísticas propuestas y se realizarán los estudios que considere necesarios, apoyándose en las comisiones permanentes del Municipio, relacionadas con las actividades objeto del plan parcial de desarrollo urbano;

(Reformada, P.O. 8 de abril de 2014)

"III. Formulado el proyecto de plan parcial de desarrollo urbano, se remitirá al Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial y a la Procuraduría de Desarrollo Urbano para los efectos de su consulta pública así como, el procedimiento señalado en el artículo 98 de este Código;

"IV. Recibidas las observaciones de la consulta pública, se integrarán las procedentes al proyecto de plan parcial de desarrollo urbano;

"V. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la dependencia municipal, en los términos que establezca el Municipio, por un plazo no menor de quince días;

"VI. El proyecto ya ajustado se someterá a dictamen ante las comisiones permanentes del Ayuntamiento que se relacionen con las actividades previstas en el mismo; una vez dictaminado el proyecto del plan, se presentará en sesión del Ayuntamiento para su análisis y aprobación, en su caso, y

"VII. Aprobado el plan parcial de desarrollo urbano por el Municipio, el presidente municipal realizará la publicación y solicitará su registro, conforme a las disposiciones del artículo 82 de este Código."

"Artículo 82. Los programas y planes de desarrollo urbano se elaborarán conforme las disposiciones de este Código y serán publicados íntegramente, en un plazo de veinte días a partir de la fecha en que se autoricen, en los siguientes medios oficiales de divulgación:

"I. El programa estatal de desarrollo urbano, los planes regionales de integración urbana y los planes de ordenamiento territorial metropolitanos, se publicarán en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco';

"II. El programa municipal de desarrollo urbano, los planes de desarrollo urbano de los centros de población, los planes parciales de desarrollo urbano en las cuales participe el Municipio, se publicarán:

"a) En la Gaceta Oficial del Municipio o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable y en caso de no existir éstos, en el periódico oficial El Estado de Jalisco; (Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"b) En los lugares visibles de la cabecera municipal, así como las delegaciones y agencias municipales lo cual debe certificar el servidor público encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, así como los delegados y agentes municipales en su caso; y

"c) En la página de internet del Ayuntamiento, de forma accesible para la población, debiendo ser actualizados de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de este ordenamiento.

"Asimismo, se publicará en dos diarios de mayor circulación en las localidades comprendidas en el área de aplicación del plan o programa, una inserción donde se informe respecto a su aprobación y publicación en el medio oficial de divulgación correspondiente de acuerdo a las fracciones anteriores."

do se declaren como polígono de desarrollo controlado, el área de influencia de la asociación mediante convenio en el cual se establezcan las bases para su aplicación;

"VI. Se requerirá formular y aprobar un plan parcial de desarrollo urbano, cuando el centro de población cuente con una población mayor a diez mil habitantes donde por su extensión o escala, asociadas a la densidad de población y la intensidad de los usos y destinos lo requieran;

"VII. Su objeto principal será el precisar las normas de zonificación, cuando por la magnitud de escala, intensidad de las actividades, resulte insuficiente el plan de desarrollo urbano de centro de población, el programa de ordenamiento ecológico local o en su caso, el programa municipal de desarrollo urbano, donde se integren las disposiciones de ordenamiento territorial de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico local; e

"VIII. Indicará las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento, en función del ordenamiento territorial, sin implicar la autorización de las mismas.

"Los convenios que se celebren entre asociaciones y Ayuntamientos para la determinación de acciones en el polígono de desarrollo controlado deberán contener al menos su objeto, el límite territorial del polígono, la duración del convenio, y los compromisos de cada una de las partes.

"Los planes parciales de desarrollo, también deberán ser publicados por medios electrónicos."

Contrariamente a lo que se argumenta, este numeral tampoco vulnera la esfera de atribuciones competenciales del Municipio, porque en la parte que se impugnan se relacionan con la forma en que, además de las que determine el Municipio, deberán publicarse los planes parciales de desarrollo urbano. Así deriva de su redacción en cuanto disponen que *también* deban ser publicados por medios electrónicos.

Como se observa, el objeto de dicho dispositivo es precisar a través de los planes parciales de desarrollo, las normas de zonificación, cuando por la magnitud de escala, intensidad de las actividades, resulte insuficiente el plan de desarrollo urbano de centro de población, el programa de ordenamiento ecológico local o en su caso, el programa municipal de desarrollo urbano, donde se integren las disposiciones de ordenamiento territorial de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico local; cuestiones respecto de las cuales

tiene competencia la legislatura del Estado en términos del artículo 8, fracciones V y VI<sup>64</sup> de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Es más, ello se corrobora también del contenido de las fracciones XIII y XV, del artículo 10 de la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>65</sup> en las que se precisan como atribuciones de las entidades federativas las relativas a la participación en la planeación y regulación de zonas metropolitanas y conurbadas de acuerdo con la legislación local, así como de coordinarse con la federación y con otras entidades federativas, sus Municipios y demarcaciones territoriales, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la planeación del desarrollo urbano y el metropolitano, la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de servicios urbanos.

Consecuentemente, el hecho de que el precepto disponga que los planes parciales de desarrollo *también* deberán publicarse en medios electrónicos no incide en las atribuciones propias del Municipio, y si bien la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal establece que serán los Municipios los que publiquen en la Gaceta Municipal o en el medio oficial de divulgación o el que el Ayuntamiento considere conveniente, en el caso concreto no se excluye esa posibilidad además de que se trata de una facultad propia de la Legislatura Local.

Lo anterior se aúna al hecho de que no se está en presencia del supuesto normativo que prevé ese ordenamiento, pues el mismo se refiere a la

<sup>64</sup> "Artículo 8. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: ... V. Participar en la Planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

"VI. Coordinarse con la federación, con otras entidades federativas y con sus Municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población."

<sup>65</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"...

"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;

"...

"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; ..."

publicación de la convocatoria de concesión de bienes o servicios municipales.<sup>66</sup>

Por tanto, las normas generales a que se refiere este concepto de invalidez son constitucionales, pues, se relaciona con la congruencia, coordinación y ajustes entre todos los actores en el ámbito del desarrollo urbano.

**Impugnación del artículo 186, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.** El Municipio actor argumenta que dicho numeral transgrede el principio de autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, en razón de que pretende establecer un régimen especial a las obras en el rubro de educación, buscando que les aplique el Reglamento Estatal de Zonificación, en lugar de las disposiciones reglamentarias municipales, disposición que transgrede el orden territorial, pues todas las obras, sean del rubro que sean, deben cumplir con los reglamentos municipales.

El artículo combatido establece:

"Artículo 186. Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:

"I. Las realizadas con cargo a quien desarrolle la acción urbanística, que deberán estar habilitadas para su inmediata utilización:

(Reformado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"a) Las dedicadas a espacios verdes, abiertos y recreativos, que deberán contar con las obras de jardinería en general, veredas pavimentadas, mobiliario urbano en general, bancas, botes de basura, juegos infantiles, ciclopuertos, instalaciones eléctricas e hidráulicas, y edificación necesarias para su operación, sanitarios, casetas o controles de ingreso, y otras.

"b) Las dedicadas a la organización y administración vecinal y cultural tales como salas de reunión, oficinas de asociaciones de vecinos, casetas de

---

<sup>66</sup> "Artículo 104. Para la concesión de bienes y servicios públicos municipales, el Ayuntamiento debe emitir una convocatoria suscrita por el presidente Municipal y el funcionario encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, que debe publicarse en la Gaceta Municipal o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable, además de la publicidad que el Ayuntamiento considere conveniente.

"El Ayuntamiento, acorde a la naturaleza del bien o servicio, puede utilizar un mecanismo distinto a la convocatoria pública, siempre y cuando la decisión se encuentre fundada y motivada y sea aprobada por el Ayuntamiento por mayoría absoluta."



vigilancia, bibliotecas y otras, que deberán contar con las edificaciones e instalaciones propias para esos efectos, a razón de un metro cuadrado de construcción por cada diez habitantes en zonas habitacionales; cien metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas comerciales y de servicios y, cincuenta metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas industriales.

"c) Las de infraestructura, dedicadas a la construcción de obra educativa.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Estas áreas permitirán dispositivos de control o regulación pluvial siempre y cuando no contengan en su superficie estructuras que requieran cimentaciones o aprovechamiento del subsuelo.

"II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los gobiernos municipal, estatal o federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

"En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."

Como deriva del contenido del numeral impugnado, en él se establece en su último párrafo, que tratándose obras dedicadas al rubro de la educación deberán observarse entre otros, los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación.

No obstante, a través de esta previsión no se vulnera la autonomía municipal, en virtud de que, por una parte, se acota a las obras destinadas a la educación en la que rige la concurrencia de los distintos niveles de gobierno y, por otra, en razón de que en la exposición de motivos del reglamento estatal y en su artículo 1o., se señaló expresamente que la aplicación de ese ordenamiento únicamente operaría en ausencia del reglamento que al efecto expida el Municipio.

La citada exposición señaló en el particular, lo siguiente:

"Exposición de motivos

"I. La Constitución Política Local, establece en su artículo 50 fracción VIII la potestad reglamentaria, atribuyendo su ejercicio al titular del Poder Ejecutivo como una facultad propia y originaria para expedir los reglamentos que resulten necesarios a fin de proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la Administración Pública.

"De tal modo, el Poder reglamentario es propio e inherente del Poder administrador, mismo que se ejercita a fin de cumplir con la citada disposición constitucional.

"II. Asimismo, la Constitución Local establece en su artículo 50, fracciones X y XXI las facultades y obligaciones del gobernador para organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y participación social; así como el ejercer en forma concurrente con la Federación y los Municipios, las atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, conforme a la distribución de competencias y disposiciones de las leyes federales y estatales.

"III. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en sus artículos 10 fracción XVII y 132 antepenúltimo párrafo, en vinculación con la fracción XXIV del artículo 50 de la Constitución Política del Estado, facultan al gobernador para que expida el Reglamento Estatal de Zonificación.

"En este reglamento se establecerá, conforme a las bases generales dispuestas en el artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano, los conceptos y categorías generales para clasificar los usos y destinos del suelo y las normas técnicas a que se sujetarán los distintos tipos de áreas y zonas.

"IV. El Reglamento Estatal de Zonificación es necesario para la formulación de los Planes de Desarrollo Urbano, para que se aplique a falta de disposición municipal, y para ser adoptado por los Municipios como reglamento municipal cuando así lo decidan. En congruencia con lo anterior, y en virtud de que las disposiciones vigentes contenidas en el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, ya han sido rebasadas por la realidad y se requiere un nuevo reglamento que cumpla tanto con los diversos ordenamientos lega-

les vigentes, como con los avances científicos y tecnológicos en materia de desarrollo urbano. Esto se concluye en virtud de los siguientes antecedentes:

"a) Mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' el 1 de abril de 1995, se expidió el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, donde se integra el conjunto de normas técnicas y de procedimiento para formular y administrar la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los centros de población en el Estado.

"b) El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado mediante el decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999. Las reformas relativas a la fracción V del artículo 115 constitucional obligan, como lo marca el artículo segundo transitorio de dicho decreto, a adecuar la legislación estatal en materia de desarrollo urbano, así como a los reglamentos que de dichas disposiciones emanen.

"c) La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, la cual da origen al Reglamento Estatal de Zonificación, ha sido reformada y adicionada mediante los decretos del Congreso del Estado Números 17128, 17639, 18184, 18452 y 19118.

"d) La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, recién creada mediante Decreto 18503 del Congreso del Estado, publicado el 5 de octubre del 2000 en el Periódico Oficial del Estado 'El Estado de Jalisco', abrogó la Ley de la Administración Pública Municipal.

"e) El Consejo Estatal de Desarrollo Urbano decidió realizar una evaluación de la eficacia de la legislación urbanística vigente, conforme lo establecido en la fracción III del artículo 32 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, haciendo uso de su facultad para opinar en la integración y en su caso, formular propuestas para su modificación, del Reglamento Estatal de Zonificación.

"Participaron en esta evaluación la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Promoción Económica, la Procuraduría de Desarrollo Urbano y se convocaron a los Municipios, las instituciones públicas, los organismos de participación social y a los organismos privados.

"Fruto de este trabajo se detectaron problemas en la aplicación del Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, manifestados por los funcionarios que han venido aplicando dicha reglamentación urbana, así como por

los usuarios en general. También se propusieron alternativas de solución necesarias para mejorar la interpretación y la optimización en la aplicación de la reglamentación urbana.

"En este proceso de evaluación se distribuyeron encuestas de las cuales generaron propuestas de reformas y adiciones.

"V. Visto que el nombre del Reglamento de Zonificación para el Estado de Jalisco no es el que la Ley designa para el ordenamiento legal que regule lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, y en razón de las múltiples reformas y adiciones que se le proponían es necesario abrogarlo y expedir un nuevo ordenamiento conforme a lo establecido en el dispositivo legal antes invocado.

"...

"En virtud de lo expuesto y fundado, el Ejecutivo a mi cargo ha tenido a bien aprobar el Reglamento Estatal de Zonificación, por consiguiente se expide el siguiente:

"Acuerdo

"Único. Se expide el Reglamento Estatal de Zonificación, para quedar como sigue: ..."

Por otra parte, el artículo 1 de dicho ordenamiento responsable dispone:

"Artículo 1. El presente reglamento, es de observancia general y podrá ser adoptado por los Municipios que así lo decidan, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco."

De donde se sigue que la previsión reclamada no nulifica la normatividad municipal, sino por el contrario, restringe su aplicación a aquellos casos en que no exista el reglamento correspondiente. Lo que pone de manifiesto que se salvaguardan las facultades de los Municipios en los términos que derivan de lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional, y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos,<sup>67</sup> conforme a los cuales los Municipios tienen facultades para formular, aprobar y administrar la zoni-

---

<sup>67</sup> "Artículo 35. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

ficación dentro de su ámbito jurisdiccional; así como también el numeral 11, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>68</sup>

En mérito de lo expuesto, es infundado el presente concepto de invalidez.

En otro aspecto, el Municipio actor **impugna el artículo 212 Bis**, en tanto que vulnera las facultades en materia de tránsito que corresponden al Municipio, dejando de lado que la Constitución Federal en su artículo 115, fracción III, inciso g), determina que las calles y su equipamiento es una facultad exclusiva, a la vez que en la fracción V, inciso h), señala que los Municipios deberán de intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incida en su demarcación.

El contenido del precepto reclamado, es el siguiente:

"Artículo 212 Bis. En los centros de población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar."

---

"La zonificación deberá establecerse en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano respectivos, en la que se determinarán:

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;

"II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;

"III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

"IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;

"V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;

"VI. Las densidades de población y de construcción;

"VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;

"VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;

"IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y

"XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes."

<sup>68</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"...

"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; ..."

Para abordar el análisis de los argumentos indicados destaca el contenido del artículo 115, fracciones II, III, inciso h), y V, inciso h), cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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:

"a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"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;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté

imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

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

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"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.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"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."

Respecto de la interpretación de la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional, al resolverse la controversia constitucional 93/2003, por el Tribunal Pleno en sesión correspondiente al once de mayo de dos mil cuatro, se realizó un estudio de lo que establecen las fracciones II y III del artículo 115 de la propia Constitución en los siguientes términos:

"1. Que los Ayuntamientos tendrán las 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.

"2. Que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo.

"3. Que corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos el de tránsito.

"4. Que los Municipios también tendrán a su cargo los servicios públicos que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones de los propios Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"5. Que en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional.

"Por tanto, en el caso, los Municipios tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los reglamentos dentro de sus respectivas jurisdicciones que regulen los servicios públicos de su competencia; es competencia de

los Municipios la prestación del servicio público de tránsito, así como los demás que las Legislaturas Locales determinen, debiendo observar para la prestación de los servicios a su cargo, lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"De lo anterior se destaca que el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional establece la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios, según las circunstancias específicas del Municipio; sin embargo, del análisis de la legislación vigente en el Estado de Morelos, no se desprende que el Congreso Local le haya conferido al Municipio demandado la prestación del servicio público de transporte y por tanto, la facultad de reglamentarlo.

"Sentado lo anterior, conviene precisar los conceptos de 'tránsito' y 'transporte' con el objeto de diferenciarlos entre sí y establecer si uno incorpora el otro; al efecto, el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 2/98 estableció que de las características de cada uno de los servicios de tránsito y transporte se desprende su distinción, pues mientras el de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios, de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, en dicha resolución se dijo:

"Para determinar lo anterior resulta ilustrativo atender a la doctrina ... A. Concepto de tránsito.—Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, según la Real Academia Española, significa ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos (Real Academia Española, *Op.cit.*).—Tránsito es, pues, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública. ... Por nuestra parte, entendemos por servicio público de tránsito, la actividad técnica, realizada directamente por la Administración Pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona. ... D. El de tránsito en la clasificación del servicio público. En cuanto a la ubicación del servicio de tránsito en las diversas clasificaciones del ser-

vicio público, se da de la siguiente forma: a) Uti universi. Se considera al servicio público de tránsito, como de uti universi porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que en ella regulan el desplazamiento de peatones, animales y vehículos, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial. ... b) De gestión pública. La prestación del servicio público de tránsito implica ejercicio de autoridad y, en opinión de algunos autores, de soberanía, por lo cual está a cargo directamente de la administración pública centralizada, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y el municipal. c) Obligatorio para el usuario ... d) Obligatorio para el prestador del servicio... e) Indispensable ... f) Constante ... g) Gratuito ... h). Régimen jurídico de derecho público ... i) Régimen de monopolio ... j) Por el ámbito de su jurisdicción ... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales. Como el servicio público de tránsito se presta en las tres esferas de competencia, lo podemos clasificar también como federal, estatal y municipal. ... Se trata de la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona. ... b) La actividad satisfactoria de dicha necesidad. La satisfacción de la referida necesidad de carácter general requiere de realizar la actividad técnica consistente en ordenar y agilizar el tráfico vehicular, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública. «El servicio público regional o provincial de transporte ... A. Conceptos, división y clasificación del transporte. Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre –ferroviario y carretero–, subterráneo y extraterrestre. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional. B. Definición. Entendemos por servicio público de transporte, la actividad técnica, realizada directa o indirectamente por la Administración Pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes,

con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público. ...» D. El de transporte, en la clasificación del servicio público. a) *Uti singuli*. Se considera al servicio público de transporte, como de *uti singuli* porque se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales y reglamentarios en cada caso. b) De gestión pública y privada. El servicio público de transporte puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión o permiso. ... c) Voluntario para el usuario. ... d) Obligatorio para el prestador del servicio. ... e) Indispensable. ... f). Cotidiano. ... g) Oneroso. ... i) De régimen de oligopolio. La prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo ella lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta. j) Por el ámbito de su jurisdicción... bajo la óptica del federalismo, en federales, de las entidades federativas, y municipales, ...'

"De lo que se tiene que el tránsito es el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública, y el servicio público de tránsito es la actividad técnica, realizada directamente por la Administración Pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez, ya sea como peatón, conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes; asimismo, que se considera al servicio público de tránsito, como *uti universi* porque se presta genéricamente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios, quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento, de la determinación del sentido de circulación vehicular en la vía pública, y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que lo regulan, para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad vial.

"En la resolución en comento, se concluyó que se trata de servicios distintos y que, por tanto, la materia de tránsito no incorpora la de transporte, estableciéndose la tesis jurisprudencial P./J. 80/98, consultable en la página ochocientos veintidós del Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que indica:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE.—En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa «ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos» y transportar, «llevar personas o cosas de un punto a otro» y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a «todos los usuarios» o «al universo de usuarios» de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado.'

"De lo que se desprende que los servicios públicos de tránsito y transporte, dadas sus características y sus conceptos, son servicios distintos; consecuentemente, la facultad que expresamente tiene el Municipio en materia de tránsito no incorpora la de transporte.

"Asimismo, debe tomarse en cuenta el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P/J. 137/2001, de Pleno, visible en la página mil cuarenta y cuatro del Tomo XV, enero de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor siguiente:

"TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ.—Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional reserva al tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislativas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende al tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracciones II, segundo párrafo, y III, penúltimo párrafo, que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones y la sujeción de los Municipios en el desempeño de las funciones y la prestación de los servicios públicos a su cargo conforme a lo dispuesto por las leyes

federales y estatales, junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución Federal manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora del proyecto de reformas del año de 1999 a dicho dispositivo, permiten concluir que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo (lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, la emisión de las calcomanías y hologramas de identificación vehicular, la expedición de licencias de conducir, así como la normativa general a que deben sujetarse los conductores y peatones, las conductas que constituirán infracciones, las sanciones aplicables, etcétera), y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular (como lo son las normas relativas al sentido de circulación en las avenidas y calles, a las señales y dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de los servicios administrativos y a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, entre otras). Atento a lo anterior, la Ley de Tránsito del Estado de Chihuahua no quebranta el artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Federal, ni invade la esfera competencial del Municipio de Juárez, pues fue expedida por el Congreso del Estado en uso de sus facultades legislativas en la materia y en las disposiciones que comprende no se consignan normas cuya emisión corresponde a los Municipios, sino que claramente se precisa en su artículo 5o. que la prestación del servicio público de tránsito estará a cargo de los Municipios; en su numeral 7o. que la aplicación de la ley corresponderá a las autoridades estatales y municipales en sus respectivas áreas de competencia y en el artículo cuarto transitorio que los Municipios deberán expedir sus respectivos reglamentos en materia de tránsito.'

"De la que se desprende que corresponderá a las Legislaturas Estatales emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo, y a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular.

"De todo lo anterior, se llega a la conclusión de que constitucionalmente el Municipio de Atlatláhuac, Estado de Morelos, tiene la facultad de expe-

dir los reglamentos que organicen la Administración Pública Municipal y regulen los servicios públicos de su competencia, dentro de los que se encuentra el servicio de tránsito mas no el de transporte, ya que ni la Constitución Federal ni las leyes locales le otorgan dicha facultad."

En la controversia citada se llegó a la conclusión de que los conceptos "tránsito" y "transporte" son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo. Dicha distinción, se dijo, es evidente a partir de las características de cada uno de ellos. Así, mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante, el de transporte es *uti singuli*, o sea dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano".

Las mismas consideraciones fueron abordadas por este Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 87/2009 en sesión de veintisiete de octubre de dos mil once.

Particularmente destaca, que la prestación del servicio público de transporte de jurisdicción de las entidades federativas se atribuye, en principio, al Gobierno del Estado, por cuya razón sólo éste lo puede prestar directamente, o concesionar a particulares para su prestación indirecta.

Por su parte, la fracción V del artículo 115 de la Constitución General, sí establece una regla por medio de la cual los Municipios, según lo dispongan las leyes federales o locales, tendrán una facultad para, entre otros supuestos, intervenir exclusivamente en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial.

A fin de establecer con una mayor precisión cuál es el alcance de ese supuesto, conviene acudir al significado gramatical de las palabras, intervenir, formulación y aplicación, según el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia de la Lengua Española:

- **Intervenir.** En su cuarta, séptima y décima acepción expresa: Dicho de una autoridad: Dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones. Dicho del Gobierno de un país de régimen federal: Ejercer funciones propias de los Estados o provincias. Y, tomar parte en un asunto.

- **Formular.** En dos de sus acepciones dice: Reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia, etcétera. Y, expresar, manifestar.

- Aplicación. En los dos primeros de sus significados señala: acción y efecto de aplicar o aplicarse. Y, afición y asiduidad con que se hace algo, especialmente el estudio.

- Aplicar. En general es emplear, administrar o poner en práctica un conocimiento, medida o principio, a fin de obtener un determinado efecto. Rendimiento en alguien o algo. Destinar, adjudicar, asignar. Y, en derecho es adjudicar bienes o efectos.

De ello se puede entender que cuando la fracción V en estudio dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendientes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio, y obtener con ello un determinado efecto y siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

En ese sentido, de la interpretación que se puede inferir del texto constitucional podemos concluir, que los programas de transporte público de pasajeros tendrán como finalidad establecer las políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como, garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo Metropolitano. También, la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.

En otro aspecto, de la revisión al proceso de reforma constitucional respectiva, se advierte que en el dictamen de fecha quince de junio de mil novecientos noventa y nueve de la Cámara de Diputados que conjunta diversas iniciativas que fueron presentadas para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y nueve, se señaló lo siguiente:

"G. En la iniciativa presentada el 31 de marzo de 1998, por los diputados federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se propone:



" ...

"11. Adicionar un nuevo inciso i) a la fracción III del artículo 115 constitucional, para incluir el servicio público de tránsito y transporte público.

" ...

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

Según se puede advertir del texto inserto, en principio una de las múltiples iniciativas sí contemplaba que el transporte se incluyera como servicio reservado a los Municipios, pero posteriormente en el dictamen no prosperó, pues la razón que tuvo la reforma constitucional radicó esencialmente en reestructurar la fracción V en comento y, en lo conducente, facultar constitucionalmente a los Municipios para intervenir en la formulación e integración de los programas de transporte público de pasajeros.

En ese sentido, la participación que corresponde a los Municipios en la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros queda supe-  
ditada a lo que determine el Gobierno de cada Estado.<sup>69</sup>

Lo anterior se puede desprender de la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la referida fracción III señala de forma expresa los servicios que el Municipio por su propia naturaleza son de su exclusiva atribución.

---

<sup>69</sup> Sobre este aspecto es ilustrativo el artículo 19, fracción XIX, de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco:

"Artículo 19. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado, que ejercerá de manera directa o a través de las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal, según se establezca en esta ley y en sus reglamentos, las siguientes:

" ...

"IX(sic). Proponer los términos de coordinación con los Municipios, a fin de establecer los modos de participación y consulta a efecto de autorizar, en su caso, las concesiones y permisos en materia del servicio público de transporte; ..."

Por su parte, la fracción II del artículo 115 en comento, esencialmente, regula los aspectos de la autonomía municipal en los distintos órdenes, puesto que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la Administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo y, a su vez, los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes expedidas por 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.

Respecto de la fracción III, inciso h) del numeral 115 constitucional, ya ha quedado precisado que la conclusión del Tribunal Pleno radica en que constitucionalmente los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio público, entre otros, el de tránsito mas no el de transporte, en razón que respecto de este último la Constitución General no le otorga dicha facultad.

De tal modo que bajo la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que específicamente los Municipios tuvieran la atribución de prestar materialmente el servicio de transporte público.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional la actuación de las autoridades del Estado se encuentra acotada por competencias y facultades específicas que son asignadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los Municipios, a fin de que esas directrices sirvan como referente para la actuación de los diversos órdenes de gobierno, dada la complejidad del sistema municipal.

En ese sentido, el Municipio carece de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público, desde luego, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales previstos para tal efecto.

La Constitución habilita al Municipio para tener la intervención efectiva en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente previstos, pero siempre conforme a las leyes federales y locales correspondientes.

Ahora bien, del contenido del precepto reclamado, se advierte que en él no se regulan cuestiones concernientes al tránsito, sino al transporte y, en específico a cuestiones de movilidad; conceptos que se definen en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco, en los siguientes términos:

"Del objeto de la ley

(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de mayo de 2016)

"Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto:

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"I. Determinar los sujetos activos de la movilidad que son las personas con discapacidad, los peatones, los ciclistas, usuarios de la movilidad no motorizada, los motociclistas, los automovilistas, usuarios, conductores y prestadores del servicio público de transporte en todas sus modalidades, así como las empresas de redes de transporte;

"II. Regular la movilidad y el transporte en el Estado de Jalisco, así como los derechos y obligaciones de los sujetos de la movilidad, para establecer el orden y las medidas de seguridad, control de la circulación vehicular motorizada y no motorizada de personas, bienes y servicios, en las vías públicas abiertas a la circulación que no sean de competencia federal;

"III. Establecer las bases para programar, organizar, administrar y controlar la infraestructura con origen y destino para las personas con discapacidad, peatones, movilidad no motorizada y transporte público, infraestructura vial, infraestructura carretera y el equipamiento vial;

"IV. Determinar las bases para planear, establecer, regular, administrar, controlar y supervisar el servicio público de transporte;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"V. Establecer la coordinación del Estado y los Municipios para integrar y administrar el sistema de vialidad y tránsito, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"VI. Establecer los esquemas de coordinación institucional, así como la delimitación de las atribuciones para el cumplimiento de los objetivos y fines de los programas de fomento a la cultura y educación vial; y

"VII. Implementar preferentemente avances tecnológicos tendientes al mejoramiento del servicio público de transporte en todas sus modalidades,

en lo que atañe al cobro de tarifas mediante el sistema de prepago; a la contratación y pago del servicio a través de medios electrónicos; a la realización de los trámites ante la Secretaría y el Registro Estatal de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco; así como al control vehicular mediante un dispositivo que permita su identificación por radiofrecuencia que en lo futuro sustituya a la placa metálica que actualmente se utiliza para esos efectos.

"Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos son de orden público e interés social, debiéndose aplicar supletoriamente en lo conducente y no previsto, las disposiciones de la ley que regule el procedimiento administrativo del Estado de Jalisco y las instancias que deriven del mismo."

"Artículo 2o. Para los efectos de la fracción I del artículo anterior:

"I. Son principios rectores de la movilidad:

"a) La accesibilidad, como el derecho de las personas a desplazarse por la vía pública sin obstáculos y con seguridad, independientemente de su condición;

"b) El respeto al medio ambiente a partir de políticas públicas que incentiven el cambio del uso del transporte particular y combustión interna, por aquellos de carácter colectivo y tecnología sustentable, o de propulsión distinta a aquellos que generan emisión de gases a la atmósfera;

"c) El desarrollo económico, a partir del ordenamiento de las vías públicas de comunicación a fin de minimizar los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías;

"d) La perspectiva de género, a partir de políticas públicas, que garanticen la seguridad e integridad física, sexual y la vida, de quienes utilicen el servicio del transporte público, y

"e) La participación ciudadana, que permita involucrar a los habitantes en el diseño y distribución de las vías públicas de tal manera que puedan convivir armónicamente los distintos usuarios de la movilidad sustentable;

"II. Son vías públicas: las calles, calzadas, avenidas, viaductos, carreteras, caminos y autopistas, así como las vialidades primarias y corredores de movilidad con prioridad al transporte público y, en general:

"a) Los predios destinados a los fines públicos del tránsito peatonal, vehicular y al transporte colectivo, y

"b) Los caminos públicos de jurisdicción estatal, destinados temporal o permanentemente al tránsito de personas, semovientes y vehículos, incluyendo el área del derecho de vía de los mismos; así como las vialidades de uso común de los condominios, cuando su ubicación geográfica permitan el libre tránsito peatonal, vehicular o de transporte colectivo y sea necesario para la unión entre dos o más puntos de intersección con zonas urbanas;

"III. No tienen el carácter de vías públicas los predios pertenecientes al dominio privado de la Federación, del Estado, de los Municipios o de los particulares, para fines restringidos o aprovechamientos privados, así como los bienes de uso común de los condominios;

"IV. Se denominan vías públicas de comunicación local: las vías públicas, incluyendo sus construcciones de ingeniería como puentes, alcantarillas, pasos a desnivel y demás elementos de protección, a excepción de aquellas que comuniquen al Estado con otra u otras entidades federativas, o las construidas en su totalidad o en su mayor parte por la Federación, siempre que éstas no se hubieren cedido al Estado, y

"V. Se entiende por derecho de vía, a la zona afecta a una vía pública en ambos lados de ésta, con las medidas que determine el reglamento correspondiente."

"Artículo 3o. Las disposiciones de la presente ley regularán:

"I. Las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio, de manera que no afecten el orden de las vías públicas de circulación local y la circulación vial respetando el medio ambiente;

"II. Que los servicios de transporte público se presten bajo los principios de: puntualidad, higiene, orden, seguridad, generalidad, accesibilidad, uniformidad, continuidad, adaptabilidad, permanencia, oportunidad, eficacia, eficiencia, y sustentabilidad medio ambiental y económica;

"III. Que las acciones relativas a la construcción, administración y aprovechamiento de las obras de infraestructura se orienten a facilitar la movilidad y medios de transporte sustentables;

"IV. Las características de los vehículos y sus condiciones operativas, necesarias para permitir su circulación, con base en las normas aplicables;

"V. Los requisitos, condiciones, términos y procedimientos para el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones y permisos destinados a la prestación del servicio público de transporte en sus distintas modalidades, y en la operación de servicios conexos en el área del derecho de vía;

"VI. El Programa Integral de Movilidad y Transporte, el cual deberá contener como mínimo el conjunto de políticas, lineamientos, especificaciones técnicas, estrategias y disposiciones relativas a la movilidad, y

"VII. Los requisitos y condiciones para establecer y operar servicios conexos."

De lo anterior se sigue, que a través del numeral impugnado no se restringe ni vulnera la esfera de atribuciones municipales, en tanto que su objeto se relaciona con las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Cabe destacar que, en lo concerniente a las competencias, se establece la concurrencia entre el Estado y los Municipios, en los términos siguientes:

De los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio

"Artículo 13. En la aplicación de esta ley y sus normas reglamentarias, concurrirán el Ejecutivo del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en los ámbitos de sus respectivas competencias y conforme a las atribuciones que establece el presente ordenamiento."

Consecuentemente, las atribuciones de los Municipios se encuentran salvaguardadas en ese ámbito de concurrencia. Sobre la materia específica de equipamiento vial, el artículo 15 de la propia ley, prevé:

"Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

"a) Intervenir, conjuntamente con el Ejecutivo, en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial;

"b) Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a las normas aplicables de carácter técnico y de ordenamiento territorial; ..."

Lo anterior se aúna al hecho de que en términos de los diversos artículos 211<sup>70</sup> y 213<sup>71</sup> del código urbano, se salvaguardan las atribuciones municipales en materia de infraestructura y equipamiento básico al disponer que el Ayuntamiento que expida el plan o programa donde se autorice la determinación de reservas, le corresponderá promover, regular, controlar y exigir el desarrollo de las obras de infraestructura básica, sin las cuales no se autorizará modalidad alguna de acción urbanística, así como que las obras de infraestructura básica las promoverá el Ayuntamiento de manera directa, o podrá transferirlas a quienes realicen la acción urbanística.

**Los artículos 255, primer párrafo y 287, primer párrafo, fracción III,** se impugnan porque los procedimientos, funciones, servicios públicos o plazos establecidos en los dichos numerales, son atribuciones específicas por mandato constitucional de los Ayuntamientos Municipales; que esas atribuciones son la aprobación, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con el objeto de regular los procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Señala que ante ello, tales preceptos resultan violatorios de los principios de supremacía y autonomía municipal que le otorgan los artículos 77, fracción II, inciso b), de la Constitución Estatal y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dado que éstos preceptos urbanísticos establecen procedimientos relativos a la autorización de proyectos de urbanización y de autorización de fusiones, subdivisiones y relotificaciones de predios urbanos en el Municipio de Guadalajara, así como plazos legales de 3 días o 24 horas para que la dependencia municipal correspondiente haga del conocimiento al promovente de la respectiva solicitud de irregularidad, autorización o negativa del trámite, permiso o licencia correspondiente.

<sup>70</sup> "Artículo 211. Al Ayuntamiento que expida el plan o programa donde se autorice la determinación de reservas, le corresponderá promover, regular, controlar y exigir el desarrollo de las obras de infraestructura básica, sin las cuales no se autorizará modalidad alguna de acción urbanística."

<sup>71</sup> "Artículo 213. Las obras de infraestructura básica las promoverá el Ayuntamiento de manera directa, o podrá transferirlas a quienes realicen la acción urbanística, conforme a los sistemas que se definen en el capítulo VIII, título noveno del presente ordenamiento."

El tenor de los preceptos impugnados, es el siguiente:

"Artículo 255. Cuando el promovente no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo no mayor a tres días hábiles se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones. El expediente se regresará a su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados."

"Artículo 287. La dependencia municipal una vez que reciba la solicitud de revisión del proyecto ejecutivo:

"...

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"III. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto ejecutivo en un plazo de 24 horas, se expedirá la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal.

(Adicionado, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"El personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia."

Los planteamientos que se formulan en torno a estos preceptos deben ser analizados en relación con los diversos de la Ley General de Asentamientos Humanos y la diversa Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que se transcriben a continuación:

<p><b>Ley General de Asentamientos Humanos –abrogada–.</b></p>	<p><b>Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano –vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis–.</b></p>
<p><b>"Artículo 11.</b> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática,</p>	<p><b>"Artículo 22.</b> La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación</p>



<p>como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los Planes nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo.</p> <p>"La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p>	<p>Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.</p> <p>"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."</p>
<p><b>"Artículo 12.</b> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:</p> <p>"I. El Programa Nacional de desarrollo Urbano;</p> <p>"II. Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;</p> <p>"III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;</p> <p>"IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;</p> <p>"V. Los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población, y</p>	<p><b>"Artículo 23.</b> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:</p> <p>"I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;</p> <p>"II. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;</p> <p>"III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;</p> <p>"IV. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, y</p> <p>"V. Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los seña-</p>

<p>"VI. Los Programas de Desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.</p> <p>"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.</p> <p>"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local."</p>	<p>lados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.</p> <p>"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.</p> <p>"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.</p> <p>"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."</p>
---	--

<p>"<b>Artículo 15.</b> Los Planes o Programas Estatales y Municipales de Desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen."</p>	<p>"<b>Artículo 28.</b> Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia.</p> <p>"Las autoridades públicas encargadas de la ejecución de los planes y programas referidos en este artículo tienen la obligación de facilitar su consulta pública de forma física en sus oficinas y de forma electrónica, a través de sus sitios web, en términos de la legislación en materia de transparencia."</p>
<p>"<b>Artículo 16.</b> La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.</p> <p>"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento: ..."</p>	<p>"<b>Artículo 30.</b> La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de Desarrollo Urbano.</p> <p>"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento: ..."</p>
<p>"<b>Artículo 17.</b> Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local."</p>	<p>"<b>Artículo 10.</b> Corresponde a las entidades federativas:</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales</p>

	en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ..."
" <b>Artículo 18.</b> Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia de esta ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano."	" <b>Artículo 43.</b> Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y la observancia de esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano."

Como se advierte, en la ley general de la materia se establece que el desarrollo urbano en el territorio nacional, queda sujeto a la planeación y regulación del ordenamiento territorial, el cual estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal planeación debe llevarse a cabo a través de los planes y programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, los que quedan sujetos a los lineamientos que previstos por las disposiciones de esa normatividad y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano, y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

Así mismo se advierte que es la legislación estatal de desarrollo urbano la que deberá determinar las formalidades para que esos planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano sean ejecutados, controlados, evaluados y modificados.

Consecuentemente, la previsión contenida en el artículo 255, párrafo primero, cuya invalidez se solicita, se ajusta a ese marco de concurrencia en tanto que prevé las formalidades a las que deben ceñirse las autorizaciones para ejecución de obras de urbanización; a saber, que cuando el solicitante de una obra de ese tipo no acredite los requisitos para desempeñarse como urbanizador, la documentación esté incompleta o el proyecto definitivo de urbanización no reúna los requisitos legales, por escrito y en un plazo no mayor a tres días hábiles se harán las indicaciones para que se subsanen las omisiones; hipótesis que de no satisfacerse dará lugar a que se regrese el expediente a

su promovente, con las anotaciones pertinentes en su solicitud y se indicará que el proyecto ha sido declarado improcedente mientras no cumpla con los requisitos indicados.

Lo anterior, sin menoscabo de las atribuciones que en ese ámbito corresponde a cada nivel de gobierno que participa en los términos que al efecto expresa la Ley General de Asentamientos Humanos y la diversa Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

La misma argumentación sustenta la constitucionalidad del artículo 287, párrafo primero, fracción III, del código urbanomateria de impugnación, ya que el precepto se refiere a las formalidades a observar tratándose de las solicitudes de revisión del proyecto ejecutivo previendo que si se recomienda su autorización, deberá expedirse la licencia de construcción en un plazo de 24 horas, previo pago del derecho que fije la Ley de Ingresos Municipal, así como que el personal de la dependencia municipal que revise y dictamine las solicitudes entregadas, deberá tener los conocimientos necesarios en la materia.

Tales previsiones no inciden en las atribuciones del Municipio actor, en virtud de que éste conserva la relativa a la autorización de los proyectos y de la licencia de construcción, al tenor de los diversos preceptos del código urbano que sobre el particular disponen:

"De las obras de edificación

"Artículo 277. Para tramitar cualquier permiso de construcción se requiere presentar el proyecto ejecutivo de la obra, para la autorización por parte de la dependencia municipal.

"La licencia o permiso de construcción podrá prorrogarse por un tiempo igual al autorizado inicialmente, a solicitud del interesado, expresando los motivos por los cuales no fue concluido y haciendo el pago de derechos correspondientes.

"Para suspender los trabajos de una obra durante la vigencia de la licencia, se debe dar aviso de suspensión a la dependencia municipal competente, quien decidirá el plazo máximo de suspensión, en atención a las manifestaciones que justifiquen la suspensión, sin que puedan exceder del mismo plazo otorgado en la autorización.

"Para obtener la autorización de reinicio de obra, por la dependencia municipal competente, se deberá presentar la licencia con aviso de suspensión autorizado."

"Artículo 279. Toda obra de construcción, modificación, reconstrucción o demolición, requerirá autorización del Ayuntamiento. La licencia o permiso de construcción, se otorgará por la dependencia municipal, de conformidad con lo dispuesto en el presente título, con las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo y su Reglamento de Construcción."

Al tenor de las disposiciones recién transcritas se pone de manifiesto por una parte, la salvaguarda de las atribuciones municipales en un ámbito que le es propio; y, por otra, las formalidades que en el marco de concurrencia, corresponde establecer a la legislación estatal en los términos que expresan las aludidas leyes generales.

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que los conceptos de invalidez que se proponen, son infundados.

**Impugnación del artículo tercero transitorio, en cuanto a la entrada en vigor del Decreto reclamado.** Respecto de dicho numeral se argumenta que se *genera una oscuridad* que no permite que el Ayuntamiento cumpla con su obligación de legislar, o en su caso, provoca que no tenga la certeza de en qué momento podrán emitirse las normas de carácter reglamentario.

Los artículos primero y tercero transitorios disponen:

"Primero: El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

"Tercero: Los Ayuntamientos deberán durante los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, emitir las disposiciones reglamentarias que les correspondan."

Como se advierte de las disposiciones transitorias que se cuestionan, entre ellas no existe incertidumbre respecto del momento en que entraron en vigor las reformas al Código Urbano para el Estado de Jalisco pues expresamente se prevé que ello tuvo lugar a partir del día siguiente de su publicación y a partir de ese momento deben computarse los noventa días para que los Municipios cumplan con su obligación reglamentaria. De ello se sigue que en ambos momentos se encuentran diferencias y por ende, el argumento planteado es infundado.

**Impugnación del artículo cuarto transitorio** en cuanto obliga a los Ayuntamientos a instalar ciclopuertos, acción urbanística que corresponde al Ayuntamiento.

Son infundados los argumentos que se expresan, en tanto que contrariamente a lo que se pretende, dicho numeral no invade la esfera de atribuciones municipales.

La disposición transitoria dispone lo siguiente:

"Cuarto. La instalación de los ciclopuertos en espacios públicos, se realizará con cargo a los Ayuntamientos, dentro de sus posibilidades presupuestales."

Como el propio numeral lo establece, el desarrollo de ciclopistas queda sujeto a las posibilidades presupuestales del Municipio, de tal manera que corresponderá a éste, dentro del ámbito de sus posibilidades, implementar esas ciclopistas con el propósito de mejorar la vialidad en su territorio.

Cabe destacar que la previsión de ciclopistas deriva del Programa Estatal de Desarrollo Urbano<sup>72</sup> y su reglamentación corresponde a los Municipios, en términos del artículo 223 del propio código urbano cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 223. Las garantías mínimas de acceso y bienestar con las que deben adecuarse las edificaciones y espacios abiertos tanto públicos como privados son las siguientes, las cuales estarán contenidas en los reglamentos municipales:

" ...

(Reformada, P.O. 24 de septiembre de 2013)

"VIII. Vía pública;

" ...

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XII. Ciclopuertos; y

---

<sup>72</sup> "Artículo 90. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, en términos generales deberá contener:

(Reformada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XI. La implementación de infraestructura para espacios destinados a ciclovías, ciclopuertos, y sistemas de movilidad para personas con discapacidad; ..."

(Adicionada, P.O. 5 de noviembre de 2015)

"XIII. Vialidades preferentes o exclusivas para el transporte colectivo de superficie y el transporte escolar."

Consecuentemente, la disposición transitoria atiende a aspectos de planeación sobre problemas de movilidad, respecto de los cuales el Municipio conserva la facultad de pormenorización en los términos que permitan sus presupuestos, además de que la propia Ley de Movilidad y Transporte en el Estado, salvaguarda ese ámbito de atribuciones Municipales, al disponer que corresponderá a las autoridades municipales determinar las excepciones para la utilización de las vías públicas, en los siguientes términos:

"Artículo 11. Las aceras de las vías públicas, sólo deberán ser utilizadas para el tránsito de las personas con discapacidad y por los peatones, con las excepciones que determinen las autoridades municipales dentro de la jurisdicción que les corresponda, para dar espacios a la infraestructura para circulación de bicicletas y la instalación de ciclopuertos. Dichas autoridades promoverán la planificación y construcción de una red de ciclovías o sendas especiales para la circulación de bicicletas y similares cuyos conductores estarán obligados a utilizarlas."

Atendiendo a lo anterior, el concepto de invalidez analizado resulta infundado.

De lo hasta aquí expuesto se concluye que los conceptos de invalidez que se proponen son infundados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 7o., fracción II, 10, fracción XI, 47, párrafo segundo, 81, 83, párrafo segundo, 247, 250, párrafo último, 253, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 286, párrafo primero, 298, fracción II, 306, párrafo primero, 307, fracción II, y 352, párrafo último, del Decreto Número 25655/LX/15, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el periódico oficial local el cinco de noviembre de dos mil quince, en términos del considerando séptimo de esta sentencia.



TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracciones XXIII, XXIX, LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, 45 Bis, 121, párrafo último, 186, párrafo último, 188, párrafo primero, 195, párrafo primero, 212 Bis, 255, párrafo primero, 287, párrafo primero, fracción III, 298, fracción VII, 352, párrafos primero y segundo, y transitorios tercero y cuarto del referido Decreto Número 25655/LX/15, en términos del considerando noveno del presente fallo.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad en la presentación de la demanda, oportunidad en la presentación de la contestación, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de diez 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. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 7, fracción II, 81, 253, 254, 284, apartado A, párrafo primero, 306, párrafo primero, 307, fracción II, y 352, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por diversas razones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por diversas razones, Piña Hernández por diversas razones, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales por diversas razones, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 10, fracción XI, 83, párrafo segundo, y 298, fracción II, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por consideraciones diferentes, Piña Hernández por diversas razones y con precisiones en cuanto al párrafo impugnado, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales por consideraciones diferentes, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 47, párrafo segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 247 del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 250, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 séptimo, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 286, párrafo primero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con razones adicionales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 5, fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352, párrafos primero y segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Cossío Díaz anunció voto aclaratorio general. Los Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con algunas consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con algunas consideraciones diferentes, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 10, fracciones XXIII, XXIX, LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 noveno, relativo al estudio, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 45 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con razones adicionales, respecto del conside-

rando noveno, relativo al estudio, en su parte quinta, consistente en reconocer la validez del artículo 121, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Cossío Díaz anunció voto aclaratorio general. Los Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con consideraciones adicionales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte sexta, consistente en reconocer la validez del artículo 186, párrafo último, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Medina Mora I. votó en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 noveno, relativo al estudio, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez de los artículos 188, párrafo primero, y 195, párrafo primero, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con consideraciones distintas, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte séptima, consistente en reconocer la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Los Ministros Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte octava, consistente en reconocer la validez de los artículos 255, párrafo primero, y

287, párrafo primero, fracción III, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 298, fracción VII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra al considerar que la referida fracción VII no se impugnó en esta controversia constitucional.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 noveno, relativo al estudio, en su parte novena, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio tercero del Decreto Número 25655/LX/15.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández con razones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con consideraciones distintas, respecto del considerando noveno, relativo al estudio, en su parte décima, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio cuarto del Decreto Número 25655/LX/15.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema**

## **Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la controversia constitucional 7/2016.

En relación con el considerando sexto, relativo a la legitimación pasiva:

Acerca de la legitimación en el proceso del Poder Legislativo del Estado, se considera que, de conformidad con el artículo 32, numeral 2, de su ley orgánica, los vicepresidentes suplen al presidente y los prosecretarios a los secretarios; razón por la cual, en el presente caso, el Vicepresidente no podía suplir a uno de los Secretarios y, en estricto sentido, no se cumplió con la previsión establecida en la fracción V del artículo del citado ordenamiento. Sin perjuicio de lo anterior, se estima que, en todo caso, opera la presunción a que se refiere el párrafo primero del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia.

Por otro lado, se estima que debió analizarse la legitimación del Poder Ejecutivo del Estado, con independencia de haberse presentado de manera extemporánea la contestación de demanda, al habersele atribuido la promulgación y publicación del decreto impugnado.

Por lo que se refiere al considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia:

En cuanto al análisis de la causa de improcedencia relacionada con la falta de conceptos de invalidez: Aunque se comparten el sentido y las consideraciones de la sentencia, se estima que debió sobreseerse igualmente por la misma razón respecto del artículo 298, fracción VII.

En cuanto al análisis de la causa de improcedencia relacionada con la extemporaneidad en la impugnación de ciertas normas, al no haberse configurado un nuevo acto legislativo: Aun cuando, conforme a la opinión manifestada en relación con el apartado previo, se estima que debió sobreseerse respecto del artículo 298, fracción VII, por falta de conceptos de invalidez; en todo caso, se considera, por un lado, que debió atenderse a la tesis número P/J. 25/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO." y, por otro, que tampoco se configuró un nuevo acto legislativo respecto del artículo 298, fracción II –al haberse identificado al "organismo público descentralizado encargado de la promoción de vivienda de interés social del Estado" con el "Instituto Jalisciense de la Vivienda" (artículo 4, fracciones XXI y XXII, de la Ley Orgánica de dicho Instituto)–, debiendo igualmente haberse sobreseído en relación con éste, por extemporaneidad en su impugnación.

Adicionalmente, en congruencia con lo sostenido en la controversia constitucional 84/2015, se considera que no debió sobreseerse respecto del artículo 352, impugnado

en su totalidad, al haber sido objeto de un cambio sustantivo; sin perjuicio de lo cual se estima que, en el único párrafo de la página 64, debió distinguirse entre los artículos que no sufrieron cambio alguno (artículos 7, fracción II y 81) y los que no fueron objeto de una modificación sustantiva (artículos 250 y 307), conforme a lo señalado en la referida controversia constitucional 84/2015 –en la que también se impugnaron estos preceptos–, explicando, en lo relativo al artículo 250, por qué el "conjunto urbano" es equivalente al "conjunto habitacional."

En cuanto al análisis de oficio de la reforma al Código Urbano para el Estado de Jalisco de once de enero de dos mil dieciocho: Aunque se estima que, respecto del artículo 298, fracción II, debió sobreseerse por falta de oportunidad en su impugnación; en todo caso, se considera que debió diferenciársele del artículo 83 que, contrario a lo señalado en el párrafo segundo de la página 76 de la sentencia, no fue derogado, sino reformado y adicionado.

En otro orden de ideas, se considera que debió desestimarse la causa de improcedencia por falta de oportunidad planteada por el Poder Legislativo respecto de los artículos 188, 195 y 298, fracción II (véase el párrafo tercero de la página 28 de la contestación), conforme a lo señalado en los párrafos primero y segundo de la página 69 y la opinión formulada respecto del segundo apartado de este considerando; así como declararse parcialmente fundada la misma causa de improcedencia hecha valer por esta autoridad respecto de los artículos 255, 287 y 307 (véase el párrafo primero de la página 29 de la contestación), de acuerdo con lo señalado en los párrafos segundo y tercero de la página 70 y primero de la página 71 de la resolución y en la diversa controversia constitucional 84/2015, respecto del artículo 307.

Por lo que toca al considerando octavo, relativo al marco jurídico aplicable, aun cuando se comparten el sentido y las consideraciones de la sentencia, se estima que no debió hacerse referencia a la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

En torno al considerando noveno, relativo al estudio:

**a) Impugnación del artículo 10**

Por lo que se refiere al artículo 10, fracción XXIX, se comparten el sentido y las consideraciones de la resolución, con excepción de la inclusión del artículo 80 de la Constitución Estatal, como parámetro de regularidad, y la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, como marco normativo de referencia sobre la congruencia y coordinación que rigen en la materia.

No obstante, respecto del artículo 10, fracción XXIII, se comparte el sentido, pero no las consideraciones de la resolución, pues se estima que no puede partirse de la misma argumentación para dar respuesta al concepto de invalidez que se plantea en el sentido de que es facultad de los Municipios decidir la existencia y modalidades de registro de las áreas de cesión; resultando aplicables, en todo caso, las razones que se exponen respecto de las fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, impugnadas, relacionadas con la consideración de las previsiones que se establecen como bases generales.

En relación con el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que retoman

criterios derivados de precedentes emitidos por esta Corte), pues se estima que no se está ante un vicio formal, sino material.

Finalmente, en cuanto al artículo 10, fracciones LIV, LV, LVI, LVII y LVIII, se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que determinan que no se vulnera la hacienda municipal, ni el principio de libre administración hacendaria, al no obligar a los Municipios a llevar a cabo los actos que se refieren y sujetar su realización, en todo caso, a su disponibilidad presupuestal o a la celebración de un convenio), pues se estima innecesario explicar, para efectos del análisis constitucional, el funcionamiento del sistema nacional de coordinación fiscal y se considera que, en su lugar, debió hacerse énfasis en que se trata de una atribución y no de un deber a cargo de los Municipios.

**b) Impugnación de los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV y 352**

Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones del fallo, pues se estima que no se invade la competencia municipal, al establecer, como atribución de los Municipios, conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de Proyectos u Obras y, como lineamientos (bases generales) en caso de ejercer dicha atribución, que esté integrada por funcionarios municipales y representantes de colegios de arquitectos e ingenieros civiles y de profesiones afines, así como encargada del registro de los referidos directores, dado el carácter de órgano técnico auxiliar que se le confiere.

**c) Impugnación del artículo 45 Bis**

Se comparten el sentido y las consideraciones de la sentencia, con excepción de la inclusión de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, como marco normativo de referencia sobre la planeación del desarrollo urbano.

**d) Impugnación de los artículos 188, 195 y 298, fracción VII**

Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que, retomando los criterios emitidos por esta Corte respecto de autoridades intermedias, determinan que el Instituto Jalisciense de la Vivienda no lo es), pues se estima que no se hizo el estudio de constitucionalidad específico respecto de cada una de las normas impugnadas, a efecto de concluir que, en su carácter de coordinador de las políticas y programas de vivienda en el Estado, sólo se faculta al Instituto, en el artículo 188, párrafo primero, para suscribir acuerdos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios; en el artículo 195, párrafo primero, para formular programas de vivienda de interés social y popular en el ámbito estatal; y en el artículo 298, fracción VII, para llevar un control de la vivienda en el Estado; lo que, en modo alguno, interfiere con las atribuciones que se otorgan a los Municipios en materia de desarrollo urbano, tanto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal como en el artículo 11 de la ley general vigente.

**e) Impugnación del artículo 121, párrafo último**

Se comparte el sentido, pero no las consideraciones del fallo, ya que se estima que no debió citarse como fundamento la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, sino atenderse al artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, a efecto de determinar que se trata de una base general para la publicación de los planes parciales de desarrollo, cuya formulación, aprobación y administración corresponde a



los Municipios, al tratarse de instrumentos específicos derivados de los planes de desarrollo urbano de los centros de población.

**f) Impugnación del artículo 186, párrafo último**

No se comparten el sentido, ni las consideraciones de la sentencia, pues se estima que lo señalado en la exposición de motivos respecto del Reglamento Estatal de Zonificación se entendía, en términos del artículo 1, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 132 de la entonces vigente Ley de Desarrollo Urbano, que expresamente disponía la aplicación supletoria de dicho reglamento, a falta de reglamento municipal; lo cual ya no se recoge en el actual Código Urbano que, en la norma impugnada, sólo obliga a observar los lineamientos previstos en dicho ordenamiento y, con ello, viola, en mi opinión, la competencia que el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal otorga a los Municipios.

**g) Impugnación del artículo 212 Bis**

Se comparten el sentido y parcialmente las consideraciones de la resolución (específicamente, las que definen que la norma regula un tema de transporte), pues se estima inaplicable la tesis citada en las páginas 167 y 168 y se considera que, a efecto de concluir que no se está en el supuesto de la fracción V del artículo 115 constitucional, no se requería hacer una interpretación gramatical de los verbos "intervenir", "formular" y "aplicar", ni una interpretación teleológica de la reforma de mil novecientos noventa y nueve a dicho precepto fundamental, ni una interpretación sistemática con la Ley de Movilidad y Transporte del Estado, sino argumentar que la norma no se vincula con programas de transporte público de pasajeros (respecto de los que los Municipios sí tienen injerencia).

**h) Impugnación de los artículos 255, párrafo primero y 287, párrafo primero, fracción III**

Se comparte el sentido, pero no las consideraciones del fallo, pues se estima que lo planteado en el concepto de invalidez fue la violación a la facultad reglamentaria del Municipio, otorgada por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal y no la invasión al ámbito de competencia establecido en la fracción V de dicho precepto; debiendo haberse sustentado la constitucionalidad de las normas impugnadas en su consideración de bases generales que deben estar previstas en leyes estatales en materia municipal, por tratarse del marco normativo homogéneo bajo el cual los Municipios deben ejercer sus atribuciones relacionadas con el desarrollo urbano

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro presidente Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 7/2016.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de

Jalisco, respecto de las cuales se hicieron valer planteamientos de invalidez, por violación a los artículos 14, 16, 27, párrafo tercero; 40, 41, párrafo primero; 73, fracción XXIX-C; 115, párrafo primero y fracción V; y, 124, de la Constitución Federal.

Si bien comparto en su mayoría lo resuelto por este Alto Tribunal, respetuosamente formularé algunas consideraciones adicionales y de disenso respecto de lo fallado en el presente asunto.

**I. Análisis de constitucionalidad del artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al ser omiso en determinar si se trata de bases generales o normas supletorias, por ausencia de reglamento municipal.**

En el considerando noveno de la sentencia se reconoció, por unanimidad de once votos, la validez de artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al considerar que no viola el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución General, ya que dichas disposiciones se relacionan con la congruencia, coordinación y ajustes que deben existir entre todos los actores en el ámbito del desarrollo urbano en los distintos órdenes de gobierno estatal o local, con base en las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001,<sup>1</sup> las Legislaturas Estatales están facultadas para emitir leyes tendentes a proporcionar una normativa homogénea que asegure el funcionamiento regular del Ayuntamiento, pero sin intervenir en cuestiones propias y específicas de cada Municipio.
- De una interpretación de los artículos 1o., 2o. y 3o. del código urbano, se advierte que su objeto es establecer las bases generales para el ejercicio uniforme de las atribuciones en materia de asentamientos humanos en el Estado de Jalisco, previsión que permea a todo el ordenamiento normativo.
- Es cierto que el artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, del código urbano no establece si es una base general cuya reglamentación corresponde a la legislatura estatal; sin embargo, sí dispone que corresponde a los Municipios la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables y, en el artículo 47, se reserva a los Municipios la determinación de su integración, organización, funcionamiento y delimitación de atribuciones, con la única señalización de que sesionen por lo menos en forma bimestral.

Aun cuando coincido con el reconocimiento de validez del artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, lo hago por razones distintas a las expresadas en la sentencia, que a continuación expongo.

<sup>1</sup> Resuelta el 7 de julio de 2005, de la integración que resolvió la controversia a que este voto se refiere sólo participaron los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos, quienes votaron a favor todas las consideraciones.

El objeto del código urbano impugnado (previsto en los artículos 1o., 2o. y 3o.) es, en general, ordenar y coordinar la materia de desarrollo urbano entre el Estado y los Ayuntamientos, así como la distribución de competencias en la materia, entre los diferentes niveles de gobierno en la entidad, sin que se deje de advertir que, a través del cumplimiento de su objeto, se establezcan algunas bases generales, para la administración municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Bajo esa premisa considero que, en el caso, la legislatura estatal no se encontraba obligada a distinguir si el contenido del artículo 10, fracciones LIV, LV, LVII y LVIII, constituía bases generales o normas supletorias, pues reitero, el objeto del código urbano, no es el de sentar las bases generales o supletorias para la administración municipal, sino distribuir competencias y ordenar la materia de desarrollo urbano, al ser una materia concurrente.

Lo anterior, pues en tales disposiciones se establece la atribución para integrar la Comisión Municipal de directores responsables, conformada tanto por funcionarios municipales, como por representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles (fracción LIV); la aplicación de recursos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio o proporcionar servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en áreas de uso común y contemplar en el último año de ejercicio constitucional del Ayuntamiento, de acuerdo con las posibilidad presupuestal, la partida para el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (fracciones LV, LVII y LVIII).

Al respecto, si bien la sentencia se apoya sustancialmente en lo resuelto en la controversia constitucional 14/2001, me parece que ese precedente no resultaba aplicable al caso.

En aquél asunto se invalidó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, al considerar que debieron clasificarse las normas que constituían bases generales para la administración municipal y las normas supletorias por ausencia de reglamentos; sin embargo, el ordenamiento jurídico que se analizó en el precedente tenía por objeto homogeneizar los gobiernos municipales en la entidad, de ahí que la naturaleza de las normas ahí previstas era orgánica, por lo que resultaba indispensable distinguir entre bases generales y normas supletorias o de detalle.<sup>2</sup>

Sin embargo, en este caso, no resulta exigible al legislador local tal clasificación solicitada, pues el objeto del Código Urbano no fue sentar las bases generales de la administración municipal; sino distribuir competencias y ordenar la materia de desarrollo urbano entre el Estado y los Municipios y, en esa virtud, es que se deberá analizar, caso a caso, si las normas contravienen la Constitución Federal, pero no a partir de la clasificación alegada.

---

<sup>2</sup> Este Tribunal Pleno, en diversos precedentes (controversias constitucionales 14/2001 y 18/2008), ha establecido que las bases generales constituyen la ley marco que establece los lineamientos esenciales respecto de los cuales no puede apartarse el Municipio; y las leyes supletorias son aquélla disposiciones "*de detalle*" sobre estas mismas materias municipales, aplicables sólo en los casos en que los Municipios no cuenten con reglamentación, cuya característica es la temporalidad de su aplicación, pues en cuanto se emita la normativa municipal correspondiente dejará de ser aplicable esta normativa auxiliar, en ese sentido, es claro que esta norma no es detalle y así debe ser analizada.

Por las anteriores consideraciones, si bien comparto la validez de las normas impugnadas, lo hago por razones distintas a las que se exponen en la resolución de este Tribunal Pleno.

## **II. Análisis de constitucionalidad de los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352, párrafos primero y segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

En la ejecutoria, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez de los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352, párrafos primero y segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, en razón de que no se invade la esfera de atribuciones del Municipio, pues se prevé que corresponde a éstos conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos y obras, reservándose su reglamentación a tal nivel de gobierno; además, las funciones de los directores responsables no atañen a alguna materia propia de los Municipios, ya que éstas son de índole técnica y coadyuvante con la autoridad municipal y siempre actuarán a instancia de parte interesada.

De igual forma, se determina que la Comisión no es una autoridad intermedia porque sus atribuciones son de coordinación, concertación y apoyo en aspectos técnicos, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno Estatal y el Municipio, y no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios.

En general coincido, aunque con algunas observaciones, respecto del reconocimiento de validez de los artículos 5o., fracción XXIII, 10, fracción LIV, y 352, párrafos primero y segundo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco porque concuerdo en que no se invaden las facultades del Municipio, por una parte, porque se establecen lineamientos generales en relación con la conformación de la Comisión Municipal de Directores Responsables; sin embargo, su regulación específica queda en el ámbito municipal.

Además, estas comisiones no son autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado, por lo que no se vulnera el artículo 115, fracción I, de la Constitución General, pues se integran por funcionarios municipales y los representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles.

## **III. Análisis de constitucionalidad del artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

Por mayoría de diez votos, el Pleno de este Alto Tribunal reconoció la validez del artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al considerar que el hecho de observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, respecto de obras dedicadas al rubro de la educación, no vulnera la autonomía municipal para reglamentar esta materia porque:

- Se acota a obras destinadas a la educación en la que rige la concurrencia de los distintos niveles de gobierno; y
- De la exposición de motivos del Reglamento Estatal de Zonificación y de su artículo 1o., se desprende que la aplicación de ese ordenamiento únicamente operaría en ausen-

cia del reglamento que al efecto expida el Municipio, salvaguardándose las facultades de los Municipios derivadas del artículo 115, fracción V, inciso a) de la Constitución, 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos y 11, fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Si bien comparto sustancialmente la resolución en este apartado; adicionalmente considero que la disposición contenida en el último párrafo del artículo 186<sup>3</sup> del Código Urbano para el Estado de Jalisco debe entenderse en el ámbito de concurrencia en materia educativa porque en este precepto se establecen las edificaciones mínimas con las cuales deberán contar los distintos tipos de áreas de cesiones para destinos, de las que nos interesan específicamente las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los gobiernos municipal, estatal o federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos, en relación con las cuales se dispone que deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, sin soslayar el cumplimiento de la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

De modo que las previsiones contenidas en el Reglamento Estatal de Zonificación para las obras dedicadas a la educación constituyen lineamientos generales mínimos, cuya obligatoriedad se justifica porque las características y ubicación de las construcciones de inmuebles destinados al servicio de enseñanza, así como las instalaciones con las cuales deben contar inciden, en sí mismas, en las condiciones de la prestación del servicio de educación, tan es así que el artículo 3o. de la Norma Fundamental además de reconocer a la educación como un derecho humano constitucionalmente protegido, en su tercer párrafo dispuso que: *"El Estado garantizará la calidad en....la infraestructura educativa..."*

Incluso, porque la infraestructura física educativa,<sup>4</sup> en términos del artículo 10, fracción X, de la Ley General de Educación, es parte del Sistema Educativo Nacional, la cual, de

<sup>3</sup> "Artículo 186. Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes: ...

"II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los gobiernos municipal, estatal o federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

"En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal.

"Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial."

<sup>4</sup> Ley General de la Infraestructura Física Educativa.

"Artículo 4. Por infraestructura física educativa se entiende los muebles e inmuebles destinados a la educación impartida por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, en el marco del sistema educativo nacional, en términos de la Ley General de Educación, así como a los servicios e instalaciones necesarios para su correcta operación."

conformidad con el artículo 7 de la Ley General de Infraestructura Física Nacional, deberá "...cumplir con requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, pertinencia y oferta suficiente de agua potable para consumo humano, de acuerdo con la política educativa determinada por el Estado –Federación, Entidades Federativas y Municipios–, con base en lo establecido en el artículo 3o. constitucional; la Ley General de Educación; las leyes de educación de las entidades federativas; el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Sectorial; los programas educativos de las entidades federativas, así como los programas de desarrollo regional."

Por ende, si en el artículo 115 de la Constitución General ni en la Ley General de Infraestructura Física Nacional se establece que corresponda a los Municipios regular la infraestructura educativa, el Congreso estatal no invadió las facultades de los Municipios, máxime que en la parte final de la propia disposición impugnada se estableció que además de los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, las obras destinadas a la educación deberán respetar la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

Por otra parte, considero que, el artículo 186, último párrafo, del Código Urbano para el Estado de Jalisco es claro en cuanto a que las obras destinadas a la educación deben cumplir con el Reglamento Estatal de Zonificación y constituye una norma especial, al cual debe prevalecer sobre la norma genérica que refiere que ese reglamento es supletorio para los Municipios que no tengan regulación específica, por ello, estimo inadecuadas para las obras destinadas a la educación, las consideraciones de la sentencia en las que, a partir de la exposición de motivos del Reglamento Estatal de Zonificación y su artículo 1, se concluye que tal reglamento "...únicamente operaría en ausencia del reglamento que al efecto expida el Municipio"<sup>5</sup>

Lo anterior, porque aun cuando efectivamente el artículo 1 del Reglamento Estatal de Zonificación señala que "...es de observancia general y podrá ser adoptado por los Municipios que así lo decidan, de conformidad con los dos últimos párrafos<sup>6</sup> del artículo 132 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco"<sup>7</sup>; ley que fue abrogada y sustituida,

<sup>5</sup> Primer párrafo de la foja 156 de la sentencia.

<sup>6</sup> "Artículo 132.

"...

"A falta de reglamentación municipal se aplicará el Reglamento Estatal de Zonificación que expida el Gobernador del Estado, donde se establecerán las normas técnicas que se indican en las fracciones anteriores.

"Los Municipios podrán adoptar como reglamento municipal las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, estando facultados a establecer normas específicas cuando así se requieran, conforme las condiciones de su territorio y el desarrollo del asentamiento humano, observando las disposiciones de esta Ley y los convenios de coordinación celebrados conforme los programas nacional, estatal y regional de desarrollo urbano."

<sup>7</sup> El cual disponía en su penúltimo párrafo: "A falta de reglamentación municipal se aplicará el Reglamento Estatal de Zonificación que expida el Gobernador del Estado..."

precisamente, por el Código Urbano para el Estado de Jalisco, en cuyo artículo 148, último párrafo,<sup>8</sup> el cual está comprendido en el título sexto "De la zonificación", se prevé la supletoriedad del *Reglamento Estatal de Zonificación* a falta de reglamentación municipal; sin embargo, esta supletoriedad no aplica para las obras destinadas a la educación, pues por disposición expresa del artículo 186, último párrafo, del código urbano estatal, se vincula a su cumplimiento.

Por lo cual, a pesar de que el Municipio conserve su facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación, en el ámbito de su jurisdicción, no podría desvincularse de la base que establezca el Reglamento Estatal de Zonificación, sin que ello implique que se vulnere la esfera de competencia municipal.

#### **IV. Análisis de constitucionalidad del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco.**

En la sentencia, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano estatal, al considerar que no se violó la esfera de atribuciones municipales en materia de tránsito, puesto que se estimó que no regula cuestiones relativas al tránsito, sino al transporte y, en específico, a cuestiones de movilidad, atinentes a garantizar que la movilidad o el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso y los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Además, se determinó respecto a la materia específica de equipamiento vial, que corresponde a los Municipios, dentro del ámbito de concurrencia, y sus atribuciones en materia de infraestructura y equipamiento básico se encuentra salvaguardada en el artículo 15 de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Estoy de acuerdo en la validez del artículo 212 Bis del Código Urbano para el Estado de Jalisco, pero por consideraciones distintas, ya que, desde mi punto de vista, se refiere tanto a la materia de transporte como a la de tránsito.

Concuerdo con la sentencia, en que, al disponer que la identificación de las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie sea ineficiente o riesgoso es una atribución de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, implica una problemática de transporte, porque incide directamente en la condición en que este servicio se presta y, por tanto, al ser el transporte de competencia estatal, me parece adecuado que sea la autoridad estatal y no municipal la encargada de identificar este problema de transporte.

<sup>8</sup> "Artículo 148. ...

"...

"A falta de reglamentación municipal se aplicarán las disposiciones en materia de desarrollo urbano, que para tal efecto expida el Congreso del Estado en los términos del artículo 115 fracción II inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los instrumentos federales y estatales de planeación aplicables."

Sin embargo, a diferencia de lo considerado en la sentencia, estimo que el artículo 212 Bis, al referir que el propósito de la medida de identificar los puntos en los cuales el transporte sea ineficiente o riesgoso, consiste en que se realicen acciones urbanísticas de mejoramiento que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar, por lo cual contiene una disposición de tránsito, ya que implica una regla general de circulación, consistente en el paso preferente para los tipos de transporte indicados.

Sin embargo, de acuerdo con el criterio sustentado por este Pleno, al resolver la controversia constitucional 18/2008,<sup>9</sup> en la cual se retomaron las consideraciones de la controversia constitucional 6/2001, considero que al establecer una regla general de circulación, no se infringen las atribuciones del Municipio, ya que su determinación corresponde a la Legislatura Estatal.

Lo anterior, sin que se afecte la cuestión de equipamiento vial, que corresponde al Municipio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 115, fracción III, inciso g),<sup>10</sup> de la Constitución General y 15, fracción II, inciso b),<sup>11</sup> de Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Y tampoco se desconozca ni restrinja la intervención, mas no competencia absoluta de los Municipios, para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial, en términos de la fracción V, inciso h) del artículo 115 de la Constitución General y del artículo 15, fracción II, inciso a),<sup>12</sup> de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

<sup>9</sup> Resuelta el dieciocho de enero de dos mil once, por unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con la utilización de los criterios de tránsito y de transporte de los precedentes y la necesidad de profundizar sobre los criterios interpretativos de los temas frontera; y la utilización del concepto disciplina del uso del espacio de un Municipio.

<sup>10</sup> "Artículo 115.

"...

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

"...

"g). Calles, parques y jardines y su equipamiento. ..."

<sup>11</sup> "Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:

"...

"b) Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a las normas aplicables de carácter técnico y de ordenamiento territorial; ..."

<sup>12</sup> "Artículo 15. Los ámbitos de competencia del Estado y del Municipio en materia de vialidad, movilidad y transporte, se integrarán y delimitarán conforme a las siguientes bases:

"...

"II. Corresponde al Municipio:



### V. Análisis de constitucionalidad del artículo cuarto transitorio del Código Urbano para el Estado de Jalisco.

Por otra parte, por unanimidad de once votos se reconoció la validez del artículo cuarto transitorio del Código Urbano para el Estado de Jalisco, al estimar que la previsión de ciclopuertos deriva del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y su reglamentación corresponde a los Municipios, además de que el desarrollo de éstas queda sujeto a las posibilidades presupuestales del Municipio y son éstos quienes pueden determinar las excepciones para la utilización de las vías públicas en términos del artículo 11 de la Ley de Movilidad y Transporte en el Estado.

Coincido con la validez, pero no comparto las consideraciones de la sentencia en este punto, porque considero que para dar solución a este planteamiento debe utilizarse una metodología distinta, además que en diversas ocasiones se refiere a ciclistas y no a ciclopuertos, que es la materia de la disposición impugnada.

En primer lugar, estimo se debe establecer la materia sobre la que versa la instalación de ciclopuertos, para concluir si hay invasión o no de esferas competenciales.

Para lo cual, si se atiende a que los ciclopuertos son, en términos de la fracción XVIII del artículo 5o.<sup>13</sup> del mismo código urbano estatal, el "*mobiliario y espacio físico destinado para el estacionamiento de vehículos no motorizados de propulsión humana*", en mi concepto, la materia que trata es tránsito, por versar justamente, sobre estacionamientos para un género de vehículos, los no motorizados de propulsión humana y, por tanto, la competencia es municipal y no estatal, de conformidad con el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De modo que, para ser válido este precepto debe interpretarse al amparo del artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General y, por tanto, no puede constituir una obligación, pues la decisión de instalar los ciclopuertos corresponde al Municipio.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria y algunos motivos adicionales en relación con ciertas consideraciones de esta ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"a) Intervenir, conjuntamente con el Ejecutivo, en la formulación y aplicación de programas de transporte público, cuando éstos afecten su ámbito territorial; ..."

<sup>13</sup> "**Artículo 5o.** Para los efectos de este Código, se entiende por:

"...

"XVIII. Ciclopuerto: Mobiliario y espacio físico destinado para el estacionamiento de vehículos no motorizados de propulsión humana; ..."

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2014, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIECISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIECISIETE.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 102/2014, promovida por el procurador general de la República, quien demandó la invalidez de los artículos 27, 32, 33, 41 y 49 de la Ley para la Protección de Personas que intervienen en el Proceso Penal de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 17 de septiembre de 2014.

El Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas al estimar, por un lado, que los invocados preceptos regulaban aspectos de carácter procesal, con lo cual el legislativo local invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, a quien corresponde en exclusiva legislar en dicha materia, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otro, bajo la idea de que esos dispositivos normativos presentaban otros vicios vinculados a su contenido.

Desde mi perspectiva, para la indicada declaratoria de invalidez bastaba con el primer motivo, es decir, con la mencionada incompetencia de origen, tal y como lo expuse en la sesión correspondiente.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 102/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 570.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 83/2017 Y SUS ACUMULADAS 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 Y 98/2017.**

1. En sesión de veintiuno de octubre de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes en torno a varios apartados del fallo. Se sigue la metodología de estudio de la sentencia, la cual se dividió en diversas temáticas.

### **I. Posicionamiento respecto a la primera sección del tema 2 (Inconstitucionalidad con motivo de la entrada en vigor del decreto reclamado)**

2. En este apartado del fallo, por unanimidad de diez votos, se decidió declarar inválido el primer artículo transitorio del Decreto Número 286 impugnado, el cual establecía que las reformas entrarían en vigor al momento de su aprobación. Coincidió con dicha apreciación. En atención a los principios de legalidad y seguridad jurídica, no es posible que la reforma a una norma general con el carácter de ley pueda surtir sus efectos antes de que sea dada a conocer a la ciudadanía.
3. El motivo de este voto es para señalar que dicha decisión no entra en conflicto con otros precedentes de esta Suprema Corte. En primer lugar, es cierto que en la acción de inconstitucionalidad 13/2001, en la que se analizó un artículo transitorio de la misma entidad federativa que señalaba que una reforma entraría en vigor desde el día de su aprobación en el Congreso Local. El Pleno en esa ocasión declaró la validez. Sin embargo, estimo que no hay una contradicción, pues en ese caso se llegó a tal conclusión ante la falta de señalamiento de una norma constitucional contraria a tal precepto por parte del partido político. Es decir, la validación de tal precepto obedeció a una indebida impugnación más que a un examen de regularidad constitucional. No hay que olvidar que en materia electoral, el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional prevé que la no conformidad de leyes electorales sólo podrá basarse en la violación a preceptos expresamente invocados en el escrito de demanda.
4. Por otro lado, tampoco considero que se vaya a generar una tensión con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 3/2014, en la que la Procuraduría General de la República cuestionó la regularidad constitucional de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. A mi juicio, contrario a lo que se discutió en sesión del Pleno, dicho precedente no tiene relación con lo que se analiza actualmente. En ese caso, lo que se discutió fue la oportunidad de la demanda. El Tribunal Pleno señaló que existía un acuerdo del Pleno del 2014 que declaraba inhábiles días que, legalmente, debían haberse considerado como hábiles. Consecuentemente, aunque formalmente la demanda era inoportuna, la decisión del Pleno fue que dicha determinación debía tener efectos hacia futuro. Esa interpretación no guarda relación con la validez o no de una norma que establece que una reforma legislativa tendrá efectos incluso antes de su publicación.

## **II. Posicionamiento respecto a la segunda sección del tema 2 (Examen de la transgresión o no a la veda electoral)**

5. En esta sección de la resolución, por mayoría de nueve votos, se decidió que la reforma legislativa no contradecía lo previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal. Ello, pues el artículo quinto transitorio reclamado, al prever una nueva fecha para el inicio del proceso electoral, respetaba la veda electoral que consiste en que no puede mediar noventa días entre la modificación de una norma y el inicio del proceso electoral.
6. Voté a favor de esta postura, pues atendiendo al contenido de la norma reclamada, efectivamente, mediaba al menos noventa días entre la entrada en vigor de las refor-

mas y el inicio del proceso electoral respectivo, siendo que la nueva fecha del proceso electoral resultaba acorde con todas las etapas y actuaciones del propio proceso.

7. Al respecto, durante la discusión de este apartado, el Pleno discutió la aplicabilidad o no de la jurisprudencia P/J. 64/2001, de rubro: "PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS."<sup>1</sup> que prevé que para determinar el plazo constitucional de noventa días de veda legislativa electoral debe tomarse en cuenta la fecha de inicio del proceso electoral conforme a la legislación anterior a la reforma que se controvierte.
8. La conclusión adoptada en esta acción de inconstitucionalidad, parece apartarse frontalmente de dicho precedente. Empero, me permito hacer las siguientes aclaraciones. En principio, considero que resulta difícil afirmar que en todos los escenarios, para efectos de examinar el cumplimiento de la veda electoral, no puede atenderse a una nueva norma (que sea la impugnada) que prevé un plazo distinto para el inicio de un proceso electora, sino que debe acudirse a la norma que preveía el inicio del proceso electoral previo a su reforma. Uno, porque en este aspecto el legislador cuenta con libertad configurativa para establecer los plazos en que mejor se acomoda el inicio del proceso electoral. Y dos, porque tener que elegir forzosamente entre una norma previa o una norma reformada, para efectos de la referida veda electoral, parece ser un falso dilema.
9. Desde mi punto de vista, lo que se debe analizar en cada caso concreto, es cumplir con la finalidad del 105, fracción II, penúltimo párrafo, constitucional. Es decir, el mandato constitucional de que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse al menos con noventa días de anticipación del proceso electoral tiende a respetar y salvaguardar el principio de certeza electoral. Lo que se busca es que todos los órganos jurídicos y las personas conozcan de las reglas y principios electorales con cierta anticipación para poder proteger el propio proceso democrático. Por tanto, para efectos de cumplimentar el citado mandato constitucional, lejos de partir de una regla tazada, debe atenderse a las circunstancias de cada caso concreto.
10. Así, en el supuesto en que se modifique la fecha de inicio del proceso electoral durante la veda electoral, contabilizado a partir de la anterior norma, estimo que no se

---

<sup>1</sup> Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 876, de texto: "Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado."

genera en automático una inconstitucionalidad. Debe atenderse a la nueva intención legislativa (aun cuando se cuestione la regularidad de la nueva norma) y examinarse en sus propios términos. Sin que ello signifique que cualquier fecha elegida por el legislador tendrá que reputarse como válida o que, con ello, lo que se genera es la posibilidad de hacer un fraude a la ley. A mi juicio, el artículo 105 constitucional, establece límites formales y sustantivos para dicha actuación. El formal es la concurrencia de al menos noventa días de anticipación entre la promulgación y publicación de la ulterior norma y la nueva fecha de inicio de proceso electoral. El sustantivo radica en que, si se da este escenario, lo que tendría que analizarse es que esta nueva fecha del inicio del proceso electoral sea congruente con el resto de la regulación del propio proceso electoral.

11. A saber, por ejemplo, si la nueva fecha del proceso electoral evita que se cumplan plazos de actuación de las autoridades electorales al interior del proceso, estaremos en presencia de una norma inconstitucional. En cambio, si la nueva fecha permite que se lleven a cabo todas las actuaciones del proceso electoral conforme a las reglas que marca la propia normatividad aplicable, no hay una transgresión al citado artículo 105 constitucional. Esto fue lo que ocurrió en el caso que ahora nos ocupa.

### III. Posicionamiento respecto al tema 3

12. En este apartado del fallo, se declaró la validez del artículo 10, último párrafo, en relación con los artículos 143 y 146, todos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Aunque apoyé dicha declaratoria de constitucionalidad, lo hago a partir de una interpretación sistemática de los artículos reclamados con otras disposiciones de la ley (que difiere sustancialmente a los argumentos de la sentencia).
13. El problema jurídico a resolver es si es una exigencia constitucional la implementación de paridad horizontal en la integración de los Ayuntamientos. La sentencia da una respuesta negativa, declarando válidos los preceptos reclamados que sólo exigen la paridad de género denominada vertical. Al respecto, tal como he votado en otros precedentes (en particular, la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas), estimo que no existe una obligación constitucional de implementar la paridad horizontal; sin embargo, si las Legislaturas Locales le imponen ese deber a los partidos políticos, ello entra dentro de su libertad configurativa. Desde mi punto de vista, eso es lo que ocurre con la normatividad impugnada; es decir, contrario a la interpretación que hace la mayoría de los integrantes del Pleno, considero que el Estado de Nuevo León implementó el principio de paridad horizontal en la integración de los Ayuntamientos.
14. El artículo 40, fracción XX, de la ley electoral señala que son obligaciones de los partidos políticos "*XX. Garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, en los términos establecidos en esta ley.*". En consecuencia, al ser un principio general que irradia sobre la totalidad de la legislación, considero que el único entendimiento de los preceptos reclamados debe partir de la idea de que debe garantizarse la paridad de los géneros en todas sus modalidades en

la elección de los distintos cargos de elección popular, incluyendo los presidentes municipales.

15. Por tanto, lo previsto en el último párrafo del artículo 10 reclamado de la ley electoral local, que dice que *"las elecciones de cada Ayuntamiento están desvinculadas entre sí y las candidaturas registradas en uno no pueden afectar las candidaturas registradas en otro"*, no puede entenderse como una limitación a la paridad de género. Más bien, su interpretación va destinada a otros requisitos o decisiones sobre el registro de las candidaturas. Dicho de otra manera, la porción normativa recién transcrita, en lo que se refiere a que los registros para un Ayuntamiento no deben depender de los registros para otro Ayuntamiento, no se agota en el posible ámbito de relación de la paridad de género horizontal; por lo que puede interpretarse de manera sistemática con la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad de género en todos los cargos de elección popular en los Ayuntamientos.
16. Misma situación ocurre con el contenido reclamado de los artículos 143 y 146 de la ley electoral. Nada de esos artículos prohíbe la paridad de género horizontal. Por el contrario, sólo se establecen reglas en torno a la paridad vertical que entran en conflicto con el principio general de la ley de asegurar la paridad de género en todas sus modalidades.

#### **IV. Posicionamiento respecto al tema 10**

17. Por último, en este apartado de la sentencia se declaró infundado el concepto de invalidez del partido político Movimiento Ciudadano, en el que solicitó la inconstitucionalidad del artículo 263 de la ley electoral local por no permitir la participación de candidatos independientes en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.
18. Aunque apoyé la declaratoria de validez, me separo de algunas de sus consideraciones, tal como lo hice al votar la misma temática en las acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas. A mi juicio, si bien la norma es válida porque en este punto existe libertad configurativa, debe recalarse que aunque el principio de representación proporcional se ideó para obtener representación precisamente de los partidos políticos minoritarios, ello obedece a que en ese momento no se contemplaba normativamente la existencia de candidaturas independientes. Por tanto, la ausencia de prohibición en la Norma Fundamental permite la libre configuración de las entidades federativas para decidir si procede o no la asignación de cargos públicos de manera proporcional a candidaturas independientes que participen a manera de grupo, como lo puede ser una planilla para la elección municipal.
19. El artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal sólo condiciona a que las Legislaturas de los Estados se conformen a partir de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y el 115, fracción VIII, constitucional únicamente indica que las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos sus Municipios. En ese tenor, el objetivo de mi voto es aclarar que no existe disposición que impida a las entidades federa-

tivas crear algún mecanismo que consienta a cierto tipo de candidaturas independientes acceder a los cargos públicos reservados para la representación proporcional (al detentar esas propias candidaturas independientes una ideología política que fue respaldada por un determinado número de ciudadanos minoritario, al igual que un partido político), lo cual caerá dentro del laboratorio democrático estatal que respalda nuestro Texto Constitucional que, en su caso, podrá ser analizado por esta Suprema Corte en el momento y por la vía jurisdiccional oportuna.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de noviembre de 2018 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 17.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2015.**

En sesión de once de mayo de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó por mayoría de seis votos, el reconocer la validez del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Respetuosamente comparto los puntos resolutivos mas no las consideraciones que sustentan la resolución, como a continuación explicaré.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala impugnó la fracción X del artículo 160<sup>1</sup> de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, al considerar que dicho precepto restringe a los integrantes de las instituciones policiales su derecho a formar parte o intervenir en agrupaciones para reclamar sus derechos, vulnerando el derecho de reunión previsto en el artículo 9o. de la Constitución Federal.

El Tribunal Pleno determinó, respecto de los considerandos quinto y sexto, relativos al estudio de fondo y a la decisión, reconocer la validez del precepto cuestionado, por considerar que quienes están contemplados en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, entre ellos los integrantes de las instituciones policiales, deben regularse por sus propias leyes, pues así lo exige la naturaleza especial de su función, lo cual no implica que los mismos carezcan de derechos o

---

<sup>1</sup> **Artículo 160.** Además de lo señalado en el artículo anterior, serán motivo de remoción para los integrantes de las instituciones policiales cualquiera de las siguientes conductas:

"...

"X. Asociarse, formar parte o intervenir en sindicatos o agrupaciones, ya sea para reclamar sus derechos o para presionar a los mandos en relación a cuestiones del servicio, funciones, prestaciones, o cualquier otra."

de garantías, sino sólo que sus derechos y obligaciones estarán referidos en dicha ley de naturaleza especializada.

### Razones del disenso

La sentencia sustenta el reconocimiento de validez de la norma en cuestión en una interpretación conforme; es decir, establece que el numeral impugnado prohíbe la sindicalización de los policías, y que dicha interpretación no vulnera el derecho de reunión ni impone una restricción absoluta al derecho de asociación, sino únicamente una prohibición para que los miembros de las instituciones policiales puedan asociarse en la forma y con los fines que prevé el precepto indicado, esto es, en un contexto sindical dirigido a "reclamar" o "presionar" a los mandos para que actúen en un sentido determinado, lo que no impide, desde luego, que puedan constituirse como otro tipo de asociaciones que no estén dirigidas a los fines que se precisan en el propio precepto.

A mi parecer es inconstitucional el que dichas restricciones sean reguladas en leyes especiales para profesiones específicas. Pongamos un ejemplo: los trabajadores de un hospital, de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo o la ley burocrática, no tienen el mismo procedimiento o la misma libertad para estallar una huelga como sí la pueden tener trabajadores de otras empresas de índole privada. ¿Por qué? Porque está de por medio el servicio público que prestan. Aun cuando el hospital sea privado, éste tiene que mantener un servicio mínimo, y por ello, si sus trabajadores quieren llevar a cabo una huelga, deben realizar el debido emplazamiento. Es decir, ciertas profesiones, como es el caso de los policías, no tienen la libertad que podrían tener los trabajadores de una empresa privada que no preste estos servicios públicos, y por ello es constitucional que las leyes laborales hagan este tipo de limitaciones a derechos laborales.

Comparto la interpretación conforme que acoge la sentencia, en el sentido de que lo que está prohibiendo el numeral impugnado es la posibilidad o el derecho de los policías a sindicalizarse. No obstante, el artículo impugnado contiene como causales de remoción para los integrantes de las instituciones policiales, el formar parte o intervenir en: (i) sindicatos, (ii) agrupaciones y (iii) **asociaciones**. Esta tercera causal de remoción es con lo que no puedo estar de acuerdo ya que ¿cómo no van a tener los policías derecho a asociarse? Para mí, el que la relación de los cuerpos policiales con el Estado sea de índole administrativa, no significa que los derechos de los policías puedan ser negados, aunque de acuerdo a la sentencia los policías no gozan de derechos laborales sino de derechos administrativos, ya que refiere al artículo 64 de la ley que ese impugna, y establece que dicho numeral es prueba de que los policías no carecen de derechos, sino que más bien los mismos tienen derechos administrativos y no laborales, pues se trata de servidores públicos sujetos a una relación de orden administrativo con el Estado.

Es indiscutible que los miembros de las instituciones policiales son titulares de derechos laborales, entre ellos los derechos de asociación y de reunión, y el pretender



limitarlos es un exceso por parte de la Legislatura Local. El suponer lo contrario implicaría que los policías no podrían reclamar otras situaciones que violenten sus derechos humanos previstos tanto en la Constitución Federal, como en diversos instrumentos internacionales. Por lo anterior, en la sesión en que se resolvió el presente asunto, propuse declarar inconstitucional únicamente la parte del artículo impugnado que dice "asociarse". Esto, a mi parecer, evitaría que el precepto impugnado generara ambigüedad y limitara de manera excesiva los derechos mínimos con los que cuentan los policías.

Concluyo: por un lado, estoy a favor de la interpretación conforme que realiza la mayoría pero considero que la palabra "asociarse" debió haberse suprimido, ya que estimo que dejar el artículo tal cual, está genera ambigüedad respecto a si el precepto señala una prohibición total respecto al derecho de asociación o únicamente en el contexto de la sindicalización de los policías. Es decir, estoy a favor de la restricción de que los policías no pueden formar parte o intervenir en sindicatos, pero no así en que formen parte de asociaciones de otra índole.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 1/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 15.

## **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 131/2017.**

1. En sesión de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la constitucionalidad de los Decretos LXV/RFCNT/0374/2017 VIII P.E., mediante el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de Chihuahua, y LXV/RFLEY/0375/2017 VIII P.E., por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron disposiciones de su Ley Electoral, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad.
2. En sesión me pronuncié a favor del proyecto y, además, anuncié un voto concurrente, por las razones que a continuación desarrollaré:
3. En primer lugar, coincido con el sentido del proyecto, mas no con algunas de las consideraciones en relación con el tema 12, denominado "Escrito de protesta de no contar con antecedentes penales, como requisito de elegibilidad", relativo al artículo 8, numeral 1), inciso d), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. En sesión se aprobó por mayoría de nueve votos y se reconoció la validez del precepto mencionado.
4. En principio, vengo de acuerdo con la resolución; simplemente me apartaría del último párrafo de la página 152, que alude a un precedente (acción de inconstitucional-

lidad 76/2016), que me parece que no es concretamente materia de la litis. Por estas razones, formulo voto concurrente en el presente asunto.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de junio de 2018 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 19.

## **VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE ELABORA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 122/2015 Y SUS ACUMULADAS 124/2015 Y 125/2015.**

Estas acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y por el Partido Regeneración Nacional (MORENA), respectivamente, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, e impugnaron diversos preceptos del "Decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Derecho de Réplica y reforma y adiciona el artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación", publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de noviembre de dos mil quince.

Se analizaron diversos temas, pero a los que me referiré en este voto son los relativos a:

**1)** la legitimación de los partidos políticos, respecto del cual elaboro voto concurrente; **2)** la exigencia de que la difusión de información falsa o inexacta haya generado un agravio a la persona, respecto del cual elaboro voto particular; y, **3)** la competencia de Jueces de Distrito para conocer de cualquier procedimiento con motivo del ejercicio de réplica, sin distinguir a los procesos que interpongan los sujetos electorales, respecto del cual elaboro voto concurrente.

En cuanto al primer tema, comparto la legitimación de los partidos políticos para promover las acciones de inconstitucionalidad 122/2015 y 124/2015, tal y como lo manifesté desde la sesión del siete de noviembre de dos mil dieciséis en que se empezó a discutir un proyecto que se había presentado. Únicamente me gustaría destacar lo que señalé desde aquella sesión, pues considero que tanto las personas físicas como las personas morales tienen una libertad de expresión, tienen un derecho al honor, tienen una reputación –por una y otra vía– que guardar; consecuentemente, se les protege a ambas en ese mismo sentido.

En particular, por la función tan extraordinariamente importante que tienen los partidos políticos en nuestro orden jurídico, en términos del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal. Considero que esta posición extraordinaria que tienen los partidos políticos los hace merecedores de los derechos humanos.

La Ley de Réplica legitima a los partidos políticos para el ejercicio de un derecho fundamental en su carácter de personas morales, que tienen la función como entidades de interés público de constituir la representación democrática del país, y esto deriva de la remisión expresa que señala el artículo 247.3 de la Ley General de la legislación electoral (sic), en los términos señalados en el párrafo 16 de la sentencia. Por ello, comparto que tienen legitimación para promover las referidas acciones.

En cuanto al segundo tema, en su primer concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática argumentó que los artículos 2, fracción II; 3, primer párrafo; 17; 19, fracción III; y, 25, fracción VII, son inconstitucionales porque establecen requisitos adicionales a los previstos en los textos constitucional y convencional para ejercer el derecho de réplica. En esencia, el partido promovente sostuvo que el requisito de "*demostrar un perjuicio*" resulta excesivo en tanto que las personas tienen derecho a que no se publique información falsa sobre ellas y que resulta obvio que la difusión de dicha información por sí misma causa una afectación. Por ello, argumentan, debería bastar con demostrar la falsedad o inexactitud de la información difundida o publicada.

En el apartado 1.2 de la sentencia se calificó de parcialmente fundado el concepto de invalidez, pues se precisó que lo fundamental, tratándose del derecho de réplica y aún dentro del procedimiento judicial, deber ser probar la falsedad o inexactitud de lo publicado y no así el agravio político, económico o en el honor, vida privada y/o imagen que dicha información haya generado. El agravio, aunque es un elemento esencial del derecho de réplica, no requiere ser probado de manera independiente. Su existencia se demuestra *automáticamente* al comprobar que el afectado tiene un reclamo legítimo en cuanto que se publicó información falsa o inexacta sobre él.

Por ello, se declaró la invalidez de la porción normativa que señala "*o las que demuestren el perjuicio que dicha información le hubiera ocasionado*" pues se consideró que ninguna de las dos lecturas posibles del precepto, referentes a probar la falsedad o inexactitud de la información publicada y el perjuicio que dicha información le hubiere ocasionado al solicitante o la opción de probar disyuntivamente la falsedad o inexactitud de la información publicada o el perjuicio ocasionado, resultaban conformes al alcance conferido al derecho de réplica.

Pero por otra parte, se reconoció la validez de los artículos 2, fracción II; 3, párrafo primero, 17 y 19, fracción III, pues se señaló que los preceptos hacen referencia a que el derecho de réplica implica que se divulgó información falsa o inexacta que alude a una persona y que le causa un agravio; sin embargo, el Pleno determinó que no establecen una carga probatoria para quien pretenda ejercer el derecho de réplica, sino que únicamente se refieren al hecho indiscutible de que una persona sobre la que se publicó cierta información falsa o inexacta, resulta agraviada por tal circunstancia, en los términos que se ha explicado en este apartado.

En ese sentido, si bien me manifesté a favor de las consideraciones en torno al derecho de réplica y de la declaración de invalidez del artículo 25; no coincidí con la validez

de los restantes artículos impugnados, en concreto, 2, fracción II; 3, párrafo primero; 17 y 19, fracción III.

Ello, pues en el párrafo 65 de la sentencia se afirma que los preceptos no resultan inconstitucionales, puesto que no establecen una carga probatoria para quien pretenda ejercer el derecho de réplica, sino que únicamente se refieren al hecho indiscutible de que una persona sobre la que se publicó cierta información falsa o inexacta, resulta agraviada por tal circunstancia.

La razón por la cual considero que se debió declarar la invalidez de los restantes preceptos<sup>1</sup> es porque tienen componentes que se refieren a la generación de un agravio. En ese sentido, como la manifesté desde la sesión de veintidós de enero, compartí la consideración relativa a que el derecho de réplica no es un mecanismo reparador de agravios.<sup>2</sup>

Por ello, no creo que sea simplemente una determinación, o una individualización de la condición en la que se encuentra el sujeto que quiera ejercer el derecho de réplica, por el contrario, me parece que tiene una carga, y habiendo compartido los argumentos en torno al derecho de réplica, considero que se debió declarar la invalidez de todas estas porciones.

Por las mismas razones, me parece se debió hacer extensiva la invalidez a los artículos 5 y 13<sup>3</sup> y reflejarse en la parte de efectos para no generar una condición donde –final-

<sup>1</sup> **"Artículo 2.** Para efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"II. Derecho de réplica: El derecho de toda persona a que sean publicadas o difundidas las aclaraciones que resulten pertinentes, respecto de datos o informaciones transmitidas o publicadas por los sujetos obligados, relacionados con hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación **le cause un agravio** ya sea político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen."

**"Artículo 3.** Toda persona podrá ejercer el derecho de réplica respecto de la información inexacta o falsa que emita cualquier sujeto obligado previsto en esta ley y que **le cause un agravio**. ..."

**"Artículo 17.** Las agencias de noticias que difundan información falsa o inexacta a sus suscriptores, **en agravio de una persona**, en los términos previstos en esta ley, deberán difundir por los mismos medios a sus suscriptores, la rectificación o respuesta que realice la persona legítimada para ello, en un plazo máximo de veinticuatro horas contadas a partir de la fecha en que resuelva la procedencia de la solicitud de réplica."

**"Artículo 19.** El sujeto obligado podrá negarse a llevar a cabo la publicación o transmisión de la réplica, en los siguientes casos:

"...

"III. Cuando no se limite a la aclaración de los datos o información que aludan a la persona, que sea inexacta o falsa y cuya difusión **le ocasione un agravio**; ..."

<sup>2</sup> Visible en el último párrafo de la página 24 de la sentencia.

<sup>3</sup> **"Artículo 5.** La crítica periodística será sujeta al derecho de réplica en los términos previstos en esta ley, siempre y cuando esté sustentada en información falsa o inexacta cuya divulgación **le cause un agravio** a la persona que lo solicite, ya sea político, económico, en su honor, imagen, reputación o, vida privada."

mente– se tenga que demostrar una condición de agravio para poder generar este derecho de réplica.

En cuanto al tercer tema, relativo a la competencia de Jueces de Distrito para conocer de cualquier procedimiento con motivo del ejercicio de réplica, sin distinguir a los procesos que interpongan los sujetos electorales, si bien compartí declarar válidos los artículos que establecen la competencia del Juez de Distrito sin distinguir los procesos que inicien los sujetos electorales en términos del apartado 4.5, en mi opinión, la distinción no se hace por la naturaleza del sujeto, sino por la necesidad de celeridad, la cual perfectamente se cubre con el acortamiento de plazos dada la declaración de que todos los días son hábiles, además de que el ejercicio del derecho de réplica no cambia sustantivamente dependiendo del sujeto, el ejercicio del derecho no se convierte en electoral, aun cuando se de en un contexto electoral.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 122/2015 y sus acumuladas 124/2015 y 125/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 191.

## **VOTO CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2014 Y SU ACUMULADA 11/2014.**

### I. Antecedentes

1. En sesiones públicas celebradas el doce, trece, quince, veinte y veintidós de marzo de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en el sentido de reconocer la validez y declarar la invalidez de diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales.
2. En la ejecutoria, los artículos impugnados se dividieron para su estudio en los siguientes temas: (i) inspección de personas y de vehículos; (ii) detención en flagrancia por delitos que requieran querrela; (iii) aseguramiento de activos financieros; (iv) embar-

---

**"Artículo 13.** El contenido de la réplica deberá limitarse a la información que la motiva y en ningún caso, podrá comprender juicios de valor u opiniones, ni usarse para realizar ataques a terceras personas y no podrá exceder del tiempo o extensión del espacio que el sujeto obligado dedicó para difundir la información falsa o inexacta que **genera un agravio**, salvo que por acuerdo de las partes o por resolución judicial, dada la naturaleza de la información difundida, se requiera de mayor espacio para realizar la réplica, rectificación o respuesta pertinentes."

go precautorio y aseguramiento de bienes por valor equivalente; (v) geolocalización en tiempo real; (vi) resguardo domiciliario como medida cautelar; (vii) duración de las medidas; (viii) arresto hasta por quince días como medida de apremio; y (ix) asistencia jurídica internacional a petición del imputado.

3. En ese sentido, como lo expresé en las respectivas sesiones, respecto de algunos temas no comparto el sentido de la decisión sostenida por la mayoría de los Ministros y respecto de otros, difiero de las consideraciones que sustentaron la sentencia. Como explicaré a continuación:

## II. Inspección de personas y de vehículos

### Razones de la mayoría

4. En relación con este tema, se expuso que si bien el derecho a la libertad sólo puede ser limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad —órdenes de aprehensión y detenciones en flagrancia o caso urgente—. Lo cierto es que, conforme a lo resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal en los amparos directos en revisión 3463/2012<sup>1</sup> y 1596/2014,<sup>2</sup> puede existir otro tipo de afectaciones momentáneas a esa libertad realizadas por los agentes de la policía, como son: los controles preventivos provisionales, los cuales no constituyen una detención y tienen como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública. Conforme a ello, se consideró que la inspección de personas y sus posesiones —incluyendo vehículos— constituye un control preventivo provisional que se encuentra autorizado constitucionalmente no sólo en la prevención y persecución de los delitos, sino también en su investigación.
5. En ese contexto, en la ejecutoria se apuntó que tratándose de las inspecciones en flagrancia, deberá acreditarse una sospecha razonable de que los individuos de que se trate, sujetos de inspección y una posible detención posterior, estén cometiendo en ese momento un delito. En relación con la inspección en la investigación de los delitos, derivado de que existan indicios de que la persona oculta entre sus ropas o que lleva adheridos a su cuerpo instrumentos, objetos o productos relacionados con el hecho considerado como delito, se expuso que este tipo de inspecciones también son constitucionalmente autorizadas, al ser un control preventivo provisional derivado de la facultad de la policía de investigar.
6. Por lo que hace a la inspección de vehículos, se determinó que es constitucional que agentes de seguridad pública practiquen controles preventivos provisionales, mis-

<sup>1</sup> Resuelto el veintidós de enero de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>2</sup> Resuelto el tres de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

mos que restringen de manera transitoria o temporal la libertad de circulación a bordo de un vehículo, lo que puede llegar a traducirse en una afectación al derecho de privacidad de las personas. Además, en casos excepcionales, la policía también podrá "parar" un vehículo y practicar una inspección al mismo si tiene la sospecha razonable de que en ese momento se está en un caso de flagrancia, esto es, sin necesidad de un control preventivo provisional.

7. Finalmente, se estableció que las inspecciones estudiadas podían practicarse incluso de manera forzosa, pues la policía goza de imperio; es la fuerza pública misma, la fuerza del Estado.

#### Razones de disenso

8. Como cuestión preliminar, me aparto totalmente de algunas afirmaciones que se hacen en la sentencia en relación con la transición del modelo tradicional-mixto al acusatorio-oral, como son: que "transitamos de un Juez ausente en las audiencias," o que "el fiscal deja de ser una figura que actúa forzosamente ... ya no es necesaria su participación," y que "la policía debe integrar la carpeta de manera que permita a los abogados ...".
9. No comparto esas aseveraciones, en primer lugar, porque con independencia de lo que ocurría en la práctica al aplicar el sistema inquisitivo, las leyes que lo regulaban, exigían como formalidad procesal que los Jueces presidieran las audiencias celebradas durante el proceso penal; lo que es distinto, a la mala práctica de los Jueces de no estar presentes en esas diligencias. Me parece que no debemos hacer este tipo de afirmaciones, ya que no estamos justificando la modificación normativa del sistema, como si fuese una exposición de motivos, sino haciendo un análisis normativo abstracto del mismo, por lo que no resulta conveniente combinar afirmaciones fácticas con apreciaciones normativas.
10. En segundo lugar, considero que las restantes afirmaciones son inexactas, por ende, pueden generar confusión sobre las facultades del Ministerio Público y la policía en el sistema de justicia penal acusatorio y oral, al restar autoridad al primero y asignar atribuciones que no corresponden a los segundos, pues si bien no hay precepto expreso en el Código Nacional de Procedimientos Penales ni al menos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, sobre quién es la autoridad que integra la carpeta de investigación, de una lectura armónica de los artículos 131 y 132 del citado código, resulta que quien la tiene bajo resguardo es el Ministerio Público, de modo que la policía no es la que permite su consulta a los abogados del inculpado; además, el representante social determina el archivo, la abstención de investigar, el no ejercicio o el ejercicio de la acción penal y las diligencias de investigación se realizan bajo su mando, por lo que me parece inexacto afirmar que no se requiere su participación.
11. Por otro lado, en la sentencia se citaron algunos precedentes de la Primera Sala, en específico lo resuelto en los amparos directos en revisión 3463/2012 y 1596/2014; sin embargo, no coincido que sean los precedentes correctamente aplicables por-

que fueron construidos en el contexto del sistema procesal penal inquisitivo o mixto y no, conforme al sistema penal acusatorio y oral; por ello, en ese aspecto también hay un problema respecto de la manera en que tendrían que aplicarse.

12. En ese tenor, no estoy de acuerdo en reconocer la validez de los artículos 251, en sus fracciones III y V, así como del precepto 268 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en virtud de que en la sentencia aprobada por mayoría, se parte de la premisa de que en la etapa de investigación aplica el control preventivo provisional; lo cual no comparto, pues aun cuando se citan los precedentes de la Primera Sala sobre esa figura, lo cierto es que se les otorga una interpretación distinta, la resolución los usa de una manera indebida y no en la forma en que deben entenderse.
13. En efecto, si bien es cierto que los controles preventivos provisionales son un tipo de afectación momentánea a la libertad, además de los tres previstos constitucionalmente—orden de aprehensión, detenciones en flagrancia o caso urgente—; también lo es que tales controles no pueden ser entendidos como una categoría autónoma, dado que la Primera Sala únicamente los ha analizado como medios para justificar las detenciones en flagrancia en la comisión del delito, y no en la etapa preliminar—como técnica de investigación— en el sistema acusatorio. Es por ello que no comparto la afirmación de que las inspecciones son y deben ser la tarea primordial y connatural de la función investigadora de los delitos en la etapa de investigación, sin necesidad de pasar por el control judicial, como se afirma en la sentencia de mayoría.
14. Debo subrayar que los dos precedentes citados se refieren a problemas de flagrancia, por lo que considero que no pueden trasladarse, sin más, a la etapa de investigación en sistema oral, porque el control preventivo provisional se encuentra relacionado y se ha desarrollado respecto de la flagrancia y la sospecha razonable; por lo que, en todos los demás casos, las acciones de inspección deben contar con control judicial para justificar su validez. De esta manera, una extensión—como se hizo en la sentencia— no puede derivarse de manera automática de los precedentes citados.
15. En mi opinión, el control preventivo no debe ser usado en la etapa de investigación de los delitos, sino sólo como un elemento de la flagrancia y bajo sospecha razonable, que permita a los agentes de la policía acercarse y realizar actos que se encuentren inmediatamente relacionados con la comisión de un delito y dé lugar a la flagrancia como justificación de la detención. Esto no puede presentarse en la etapa de investigación preliminar del hecho, donde toda inspección, tanto de personas como de vehículos, debe estar autorizada por el Juez.
16. Adicionalmente, el caso de inspección de vehículos conlleva un problema particular, relacionado con la falta de lineamientos legales para la delimitación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que pueden ejecutarse; esto en mi concepto debió llevar a una discusión específica sobre la regulación o falta de ella de la inspección de vehículos por parte del Tribunal Pleno; considero que debió incorporarse en la sentencia este asunto particular, ya que podría haber cambiado el sentido propuesto de considerarse fundada esta omisión.



17. Por estas razones, estimo que debió declararse la invalidez de los artículos 251, fracciones III y V, así como el 268 del Código Nacional de Procedimientos Penales que se refiere a la inspección de personas y que ejemplifica justamente esta confusión. La flagrancia no se puede actualizar en la etapa de investigación a menos que se refiera a un delito distinto al que se está investigando, para lo cual se deben utilizar las facultades establecidas específicamente para ello, lo que no podemos hacer es confundir las etapas y las líneas de investigación entre los dos sistemas penales mixto y acusatorio, y extender las condiciones de una a la otra.

### III. Geolocalización en tiempo real

#### Razones de la mayoría

18. En cuanto a este tópico, la sentencia se basó en las consideraciones plasmadas en la acción de inconstitucionalidad 32/2012,<sup>3</sup> en la que este Tribunal Pleno sostuvo la validez constitucional de la geolocalización en tiempo real de equipos móviles, sobre la base de que dicha medida si bien limitaba el derecho a la privacidad, lo cierto es que se encontraba justificada porque, entre otras cosas, estaba acotada a ciertos delitos graves previstos en la norma y/o siempre que se estuviera en presencia de un caso urgente.<sup>4</sup>
19. Con base en lo anterior, en la resolución se determinó que el artículo 303 impugnado era inconstitucional, al permitir al Ministerio Público emplear la localización geográfica en tiempo real en la investigación de cualquier delito y supuesto. Esto, por ser violatorio del artículo 16 de la Constitución Federal, al no superar la medida el test de proporcionalidad.

#### Razones de disenso

20. Si bien voté a favor de declarar la invalidez de la disposición impugnada, no estoy de acuerdo con las consideraciones que fueron expuestas en la sentencia, por lo que formulo voto concurrente. En efecto, considero que no puede analizarse este tema desde el punto de vista de las facultades de la autoridad, sino desde la óptica del derecho humano a la intimidad del que gozan los habitantes del territorio nacional, tal como lo sostuve al formular mi voto particular en la acción de inconstitucionalidad 32/2012.
21. Así, la facultad de solicitar la investigación no se encuentra otorgada como parte de la facultad de investigación de delitos contenida en el artículo 21 de la Ley Fundamental, sino que la entiendo como extensión, por la evolución tecnológica, de las facultades de irrupción en la vida privada expresamente establecidas en la misma.

<sup>3</sup> Resuelta el dieciséis de enero de dos mil catorce. Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>4</sup> (i) Cuando se pongan en riesgo la vida o integridad de las víctimas del delito, o bien, (ii) cuando exista riesgo de que se oculte o desaparezca el objeto del delito.

En este sentido, creo que la razonabilidad de la intervención debe justificarse delito por delito, la cual se determina en función de la necesidad y urgencia de cada uno de ellos.

22. De esta manera, cada supuesto debería estar diferenciado y permitir una argumentación particular para su justificación por parte del legislador: una argumentación dedicada, específica y particular a cada uno de los delitos. De otro modo, entraríamos en un falso juego de "ponderar" o "balancear" distintos derechos, cuando esta operación no puede hacerse dado el modo como está estructurada la medida.
23. En este sentido, el punto de partida no es la facultad, sino el derecho humano y debe ser el legislador ordinario el que justifique la necesidad constitucional, así como la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida. En cuyo caso debe referirse de manera específica a cada uno de los delitos. Es decir, el punto de partida debe ser el derecho humano, el cual no debe justificarse frente a una facultad otorgada por el legislador a una autoridad investigadora.

#### IV. Resguardo domiciliario como medida cautelar

##### Razones de la mayoría

24. En la ejecutoria se retomaron las consideraciones de lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 60/2016.<sup>5</sup> Conforme al citado precedente, se estimó que el resguardo domiciliario debe entenderse como una medida alternativa y menos gravosa que la prisión preventiva, pues si bien se restringe temporalmente la libertad del inculpado, no se le sustrae por completo de la sociedad, en virtud de que se le permite mantenerse en su domicilio y en la cercanía de su entorno familiar. De esta manera, el hecho de que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevea el resguardo como una medida cautelar no es, per se, inconstitucional, a pesar de que no se encuentre previsto en la Constitución Federal.
25. En otro apartado de la sentencia, se realizó un comparativo entre las figuras de arraigo y resguardo domiciliario, para concluir que, aunque pudiera considerarse que ambas figuras son materialmente similares, lo cierto es que no pueden equipararse o confundirse, dado que su validez, desde el punto de vista constitucional, está sujeta a elementos diferenciados.

##### Razones de disenso

26. No estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria, por lo que formulo voto particular sobre este tópico. Considero que la medida cautelar prevista en la fracción XIII, del

---

<sup>5</sup> En dicha acción se consideró que el resguardo domiciliario previsto en el sistema de justicia penal para adolescentes es constitucional, a pesar de que no se encuentre expresamente previsto en el nuevo texto fundamental.

artículo 151 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es inconstitucional y, por ello, debió declararse su invalidez.

27. En principio, debo apuntar que el nuevo sistema de justicia penal previsto en el artículo 20 de la Ley Fundamental, por regla general y en aras de respetar el principio de presunción de inocencia, parte de la idea de que el imputado debe seguir el procedimiento penal iniciado en su contra gozando de su libertad personal y como únicas excepciones a esa regla el constituyente estableció, en el artículo 19, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna, la prisión preventiva oficiosa en relación con un listado de determinados delitos considerados de alto impacto para la sociedad o bien, la prisión preventiva justificada, pero no prevé la posibilidad del resguardo domiciliario como una forma de restricción de la libertad durante el desarrollo del procedimiento penal.
28. En ese contexto normativo, el resguardo domiciliario debió ser declarado inválido, al no ser una medida cautelar de restricción de la libertad personal contemplada de manera expresa en la Constitución Federal –como restricción al derecho humano–. En el caso, se pretende justificar una restricción a un derecho de libertad de manera implícita desde el objeto del procedimiento penal y no desde una habilitación expresa constitucional; lo que desde luego no comparto.
29. Tampoco puede sostenerse la validez de la medida cautelar, bajo la consideración de que es una medida alternativa y menos gravosa que la prisión preventiva; pues –insisto– al no tener un sustento constitucional debe declararse inválida. Asimismo, no entraría a analizar si la medida encuentra sustento en el derecho convencional; me resulta suficiente la dimensión constitucional.
30. Por otro lado, en la ejecutoria se realizó un ejercicio comparativo entre el arraigo y el resguardo domiciliario. Al respecto, me pareció interesante la línea argumentativa que se manejó en la sentencia en el sentido que: como el arraigo está prohibido y es la medida máxima, aquello que no tenga esa condición puede ser aceptado. Sin embargo, no comparto ese criterio, creo que lo que establece el sistema procesal penal acusatorio es una prisión provisional, extraordinaria, restrictiva, muy limitada sólo a los supuestos previstos en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal. Por este motivo, no advierto por qué tendría que llevarse a cabo este resguardo en el domicilio, cuando de lo que se trata es que las personas enfrenten sus procesos –básicamente– en una condición de libertad.
31. En virtud de lo expuesto, –con el respeto de siempre– no puedo coincidir con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad en los temas destacados, ni con las razones que soportan tal decisión.

V. Arresto hasta por quince días como medida de apremio

Razones de la mayoría

32. En este aspecto, el Tribunal Pleno con apoyo en tesis de jurisprudencia P/J. 23/95, consideró que las leyes que permitan el arresto como medida de apremio por un

plazo mayor a treinta y seis horas, son contrarias, al artículo 21 de la Constitución Federal. Por ello, si el artículo 355, último párrafo, del Código Nacional, establecía que el tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar el arresto hasta por quince días, dicho precepto es inconstitucional y, por ende, se declaró su invalidez.

#### Razones de disenso

33. Si bien en este aspecto voté a favor de declarar la invalidez de la disposición impugnada; lo cierto es que ello fue en atención a lo determinado por el criterio mayoritario, pues, en mi concepto, la acción de inconstitucionalidad –respecto de este tema–, debió sobreseerse por la existencia de un nuevo acto legislativo y por ello es que formulo voto concurrente en relación con este tema.
34. En efecto, debemos recordar que el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015,<sup>6</sup> fijó los parámetros que deben actualizarse para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, que son los siguientes:
  - a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
  - b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.
35. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercerse la acción por los entes legitimados. El segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.
36. Ahora bien, la porción normativa impugnada –publicada el cinco de marzo de dos mil catorce–, fue modificada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil dieciséis. En este sentido, se actualiza el criterio formal, ya que en el caso la reforma se realizó a través de un proceso legislativo.
37. Por lo que respecta al segundo requisito, para estar en condiciones de sostener que la modificación fue sustantiva o material, debe atenderse al cuadro comparativo que a continuación se inserta para estar en condiciones de efectuar el análisis comparativo respectivo:

---

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<b>Artículo 355, último párrafo –anterior a la reforma–.</b>	<b>Artículo 355, último párrafo –reformado–.</b>
<p>...</p> <p>El tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar el arresto hasta por quince días ante la contumacia de las obligaciones procesales de testigos o peritos que atenten contra el principio de continuidad, como lo pueden ser sus incomparecencias injustificadas a audiencia o aquellos actos que impidan que las pruebas puedan desahogarse en tiempo y forma.</p>	<p>...</p> <p>El tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar el arresto hasta por treinta y seis horas ante la contumacia de las obligaciones procesales de las personas que intervienen en un proceso penal que atenten contra el principio de continuidad, derivado de sus incomparecencias injustificadas a audiencia o aquellos actos que impidan que las pruebas puedan desahogarse en tiempo y forma.</p>

38. Como se aprecia, el texto introducido en el artículo impugnado, modificó la temporalidad del arresto de "hasta quince días" por "hasta treinta y seis horas". De ahí que esta reforma afectó materialmente la regulación del plazo en la imposición del arresto que el tribunal de enjuiciamiento puede ordenar ante la contumacia de las obligaciones procesales de testigos o peritos que atenten contra el principio de continuidad, pues no se trata de una simple modificación de nomenclatura, sino que la modificación legislativa produjo, precisamente, una alteración sustantiva de la norma. Por tanto, también se actualiza el segundo criterio para considerar que estamos en presencia de un nuevo acto legislativo.
39. En este entendimiento, me parece que en el caso debió decretarse el sobreseimiento respecto de la porción normativa impugnada, pues ésta dejó de surtir efectos al ser reformada.<sup>7</sup>

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 64, Tomo I, marzo de 2019, página 424.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2017.**

1. En sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado a rubro, respecto al Decreto

<sup>7</sup> Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 8/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

91 por el que se adicionaron, reformaron y derogaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Aguascalientes.

2. No coincido con el sentido y me aparto de algunas consideraciones relativas a uno de los temas de la resolución, que versa sobre la facultad para fiscalizar a los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas comunes y de los candidatos a cargos de elección popular.
3. El partido accionante argumentó que tanto el artículo 45, párrafo quinto, del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, como el cuarto transitorio del Decreto 91, resultan inconstitucionales al existir una invasión en la autonomía del Organismo Público Local Electoral del Estado en la designación del contralor interno del Instituto Electoral Estatal, porque esta designación se realiza por el Congreso del Estado de Aguascalientes.
4. El proyecto venía resolviendo en el sentido de que, tratándose de la designación del contralor interno o del titular del órgano de responsabilidad administrativa que controla las cuestiones de responsabilidad administrativa de los organismos autónomos, en función no sólo de la reforma electoral de dos mil catorce, sino de la reforma relativa al sistema anticorrupción de dos mil quince, se desprende que es facultad –en este caso– de la entidad federativa el nombramiento y designación, en los términos que se propongan en las leyes respectivas. Por tanto, declaró infundado este concepto esgrimido por el partido accionante y reconoció la validez del artículo 45, párrafo quinto, y del artículo cuarto transitorio del Decreto 91 comentado.
5. Sin embargo, en sesión se conformó una mayoría de 7 votos por la invalidez del precepto en cuestión, por lo que no se alcanzó la votación necesaria para declarar la invalidez de la norma conforme al artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal.
6. Considero que el tema electoral –con todos los puntos de toque que puede tener respecto al Sistema Nacional Anticorrupción– es un modelo generado de manera distinta. Me parece que el artículo 116, fracción IV, inciso c), está determinando que es el propio OPLE quien debe designar y remover al titular de este órgano de control, y no encuentro por qué el Sistema Nacional Anticorrupción generaría esta atribución para el Congreso del Estado.
7. Para mí, la facultad de designar y remover –de acuerdo con los precedentes, en particular la acción de inconstitucionalidad 61/2017– es exclusivamente del OPLE. Consecuentemente, no comparto la posición que tomó la mayoría en la resolución que nos ocupa.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 48/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 338.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2013.**

### **I. Antecedentes**

En sesión de catorce de mayo de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de nueve votos, como procedente, pero infundada<sup>1</sup> la controversia constitucional en cita al rubro, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, en la que se reconoció la validez del Decreto 030, por el que se adiciona un artículo décimo quinto transitorio de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León.

En el presente asunto, me veo obligado a votar en contra y a emitir el presente voto particular, debido a la consideración de la mayoría de que, al no tratarse de un procedimiento legislativo cualificado, sino ordinario, no es exigible que el Congreso Local acredite una motivación reforzada de su decisión, sino una motivación ordinaria.

### **II. Consideraciones de la mayoría**

En el presente asunto, el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. De su demanda, se advierte que reclamó los siguientes actos u omisiones: a) el trámite y dictamen del expediente 7789/LXXIII, mediante el cual promovieron iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo décimo quinto transitorio de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y, anexo presentado por el presidente municipal de San Pedro Garza García, mediante el cual se promovió iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; b) La discusión y aprobación del Decreto Número 030, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, por el que se desestima la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda para los Municipios del estado de Nuevo León; y, c) La afectación económico-financiera generada al Municipio de San Pedro Garza García, derivado de la no tributación de las operaciones traslativas de dere-

---

<sup>1</sup> La controversia constitucional a que este voto particular se refiere, fue resuelta por una mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayan separándose de las consideraciones de la motivación reforzada y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados VIII y IX relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a la decisión. Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien fue ponente. El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra del punto resolutive segundo y anunció voto particular. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente. La Ministra Luna Ramos no asistió a la sesión.

chos sobre la propiedad raíz, imputable a la omisión de la Legislatura del Estado y gobernador de Nuevo León.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó tener únicamente como combatido la validez del Decreto Número 030, aprobado por el Congreso Local el veintidós de diciembre de dos mil doce y publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de diciembre del mismo año, reconociendo su validez.

Ahora, en la sentencia se determinó, en primer lugar, el parámetro de validez constitucional para fijar las preguntas constitucionales a resolver; en segundo lugar, se precisaron los alcances del referido parámetro a la luz de los precedentes de esta Suprema Corte, desarrollando las respuestas a las preguntas fijadas; y, finalmente, se analizó el caso en concreto a la luz de las referidas respuestas.

En primer término, la sentencia señala que la política fiscal y el grado de exhaustividad de reglamentación de posibles supuestos de causación de impuestos se encuentra reservado por el principio democrático a los Congresos Locales, por lo que los Municipios no tienen la prerrogativa de ver reflejadas inequívocamente sus preferencias de políticas fiscales en las leyes. Esto, pues los Municipios tienen garantizadas facultades de participación en la configuración de las referidas contribuciones, pero no en los supuestos de causación o de gravamen.

Aunado a lo anterior, establece que el ejercicio de la facultad de las Legislaturas de los Estados de rechazar las propuestas de política fiscal para establecer nuevos supuestos de causación de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria no adquiere validez si se realiza a través de una motivación reforzada. Esto, toda vez que la determinación del Constituyente de no incluir dentro del enunciado a los supuestos de causación es evidencia de su intención de precisar que la dirección de la política fiscal, es decir, que actividades gravar y cuáles no, debe reservarse a los procesos democráticos de los Congresos Locales para determinarse de manera discrecional.

En segundo término, en la sentencia se establece que las Legislaturas de los Estados no están vinculadas a adoptar la política fiscal de los Municipios cuando éstos exijan la inclusión de nuevas hipótesis de causación de impuestos, ya que la Constitución no impone a las Legislaturas modelo fiscal alguno, ni los obliga a gravar todas las posibles conductas vinculadas con la propiedad inmobiliaria a medida que los Municipios demuestren en sus iniciativas legislativas nuevas posibles hipótesis de causación de impuestos.

Por tanto, en la sentencia se señala que la determinación de los supuestos de causación se entiende reservada como una decisión que corresponde a la democracia representativa de los procesos legislativos. Por lo que, independientemente de que los Municipios tengan una participación constitucionalmente garantizada en la configuración de algunos de los elementos de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y de que exista obligación del Congreso Local de atender a su contenido, dicha obliga-



ción no llega al grado de vincular a los Congresos a adoptar inequívocamente las propuestas de los Municipios, sino únicamente a razonar su determinación con una motivación reforzada u ordinaria dependiendo el tipo de calidad de razones en que se sustenten las respectivas iniciativas.

En tercer término, señala que cuando la iniciativa legislativa de un Municipio verse sobre un elemento de las contribuciones distinto a las referidas en la fracción IV del artículo 115 constitucional como son las hipótesis de causación de impuestos, el proceso legislativo es ordinario y la prerrogativa constitucional de los Municipios se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, por lo cual no existe una obligación constitucional de los Congresos Locales de decidir sobre la base de un estándar de motivación reforzada.

Así, concluye que los Congresos tienen amplia libertad configurativa para analizar y decidir las iniciativas legislativas de los Municipios en los cuales propongan nuevas hipótesis de causación y la validez de la eventual negativa de adoptar dichas propuestas no se condiciona a una motivación reforzada.

Tomando en consideración lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte rechazó la exigencia del Municipio actor de evaluar los méritos de las anteriores consideraciones bajo estándar de motivación reforzada, al considerar que al no tratarse de un procedimiento legislativo cualificado, en términos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, sino ordinario, no es exigible al Congreso Local acreditar una motivación reforzada de su decisión, sino una motivación ordinaria, la cual se satisface en el presente caso, ya que el Congreso Local desarrolló razones de política pública para sustentar su determinación.

### III. Razones del disenso

Respetuosamente manifiesto mi disenso respecto a las consideraciones relativas a la motivación reforzada establecidas en la sentencia, en las que se señala que, al no tratarse de un procedimiento legislativo cualificado, sino ordinario, no es exigible al Congreso Local acreditar una motivación reforzada de su decisión, sino una motivación ordinaria, pues el Congreso Local desarrolló sus razones de política pública para sustentar su determinación.

Lo anterior, toda vez que podría ser posible, a mi juicio, estudiar el potencial impacto de la alegada falta de aprobación de las nuevas causales del impuesto sobre adquisición de inmuebles en la competencia municipal, aplicándose la doctrina de la vinculatoriedad dialéctica por vía de una interpretación sistemática, a casos como el presente, exigiendo el estándar reforzado de motivación respecto al apartamiento de la iniciativa legislativa cuando ésta es relativa a percepciones municipales siempre y cuando guarden relación, aunque no estricta identidad, con aquellas materias mencionadas en el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Esto, ya que contribuiría a tutelar con mayor firmeza las competencias municipales al expandir la doctrina de la vinculatoriedad dialéctica no sólo a iniciativas referentes a

cuotas y tarifas, sino a materias que guarden una directa relación con ellas, aunque no estricta identidad, exigiendo a las entidades federativas una motivación reforzada cuando analicen iniciativas legislativas municipales sobre estos temas.

Razones, por las cuales voté en contra y me reservé el derecho de formular el presente voto particular.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 7/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de octubre de 2018 a las 10:36 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 561.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2017**

1. En sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. No coincido con el sentido de la resolución, por las razones siguientes.
2. Uno de los temas que no comparto es el relativo al impedimento para votar por estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal a contar desde la fecha del auto de sujeción a proceso.
3. Este Tribunal Pleno consideró que es infundado el concepto de invalidez propuesto por el partido MORENA. Esto, debido a que la mayoría reconoció la validez del artículo 12, numeral 2, fracción III, de la ley impugnada en atención a una interpretación conforme a la Constitución Federal, con el objeto de que sólo tenga aplicabilidad cuando la persona se encuentre privada de su libertad.
4. En este concepto de invalidez se argumentaba por parte del partido accionante que el artículo 12, numeral 2, fracción III, de la ley impugnada violaba los derechos políticos de aquellos individuos sujetos a un proceso criminal debido a que suspende el derecho a votar si se trata de una pena corporal y la persona se encuentra sujeta a un auto de vinculación a proceso. El partido MORENA sostuvo que dicho artículo viola los principios de presunción de inocencia, así como los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, igualdad y discriminación.
5. De igual manera, refirió que la suspensión del derecho al voto por el dictado del auto de la vinculación a proceso sólo se puede efectuar cuando el procesado esté efecti-

vamente privado de su libertad. La mera emisión del auto de sujeción a proceso no es suficiente para limitar el derecho humano al voto.

6. No obstante, por mayoría de diez votos, se reconoció la validez del precepto reclamado en atención a una interpretación conforme con la Constitución General, con el objeto de que sólo tenga aplicabilidad cuando la persona se encuentra privada efectivamente de su libertad.
7. Lo anterior en atención a que el artículo 38 constitucional, contempla los supuestos en que podrán suspenderse los derechos de los ciudadanos mexicanos. Esta acción de inconstitucionalidad versa sobre la fracción II de esa norma que mandata dicha suspensión cuando el individuo se encuentre sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal y se cuente con un auto de formal prisión. Dados los cambios realizados al sistema procesal penal implementados, la interpretación que hizo este Tribunal Pleno, consiste en que toda vez que la emisión de un auto de vinculación a proceso no involucra necesariamente la privación de la libertad del procesado, sólo tiene sentido reconocerse como impedimento al ejercicio del voto cuando exista realmente un obstáculo material que evite a la persona procesada poder acudir a votar, como lo es estar privado de su libertad.
8. No comparto las consideraciones ni el sentido de la resolución. Desde mi perspectiva, el artículo impugnado debió haber sido declarado inválido, ya que su contenido es contrario al mandato constitucional del artículo 38, fracción VI. Al respecto, me parece que no hay ningún punto de armonización entre el contenido legal y constitucional y, por tanto, no es posible interpretar el contenido del artículo impugnado conforme a las disposiciones constitucionales. De igual manera, considero que dicho precepto viola el principio de presunción de inocencia. En este sentido, me parece que la sentencia no justifica de manera suficiente la interpretación conforme del artículo 8.3 impugnado con el artículo 38 constitucional.
9. Por otro lado, tampoco estoy de acuerdo con las consideraciones y el sentido de la resolución en el apartado relativo a la posibilidad de que los diputados, síndicos y regidores puedan ser candidatos a gobernador y concejales, incluyendo el supuesto de reelección sin separarse del cargo.
10. El partido MORENA argumentó que dicho precepto es inconstitucional, porque introduce un trato inequitativo, ya que el resto de los servidores sí deben separarse de sus cargos con antelación (90 días).
11. Este Pleno, por mayoría de diez votos, estimó que debe declararse la validez del artículo impugnado, porque al regular el requisito de separación de los cargos para efectos de inscribirse como candidatos a diputados, gobernador o concejales, lo realiza en ejercicio de su libertad configurativa.
12. Contrario a lo que argumenta el partido accionante, la mayoría estableció que al ejercer dicha libertad configurativa, el legislador local no trastoca el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que la excepción de la que gozan los dipu-

tados, regidores y síndicos no genera el trato inequitativo denunciado, pues debe entenderse limitado para el caso de reelección. En consecuencia, la posibilidad de no separación, no representa una ventaja para ellos, sino justamente la posibilidad de que los ciudadanos puedan efectivamente decidir si votan por la continuidad o por el cambio político. A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno consideró que debe establecer una interpretación conforme de la porción normativa impugnada, en el sentido de que los diputados, síndicos y regidores no requerirán separarse de sus cargos únicamente cuando pretendan ser candidatos para esas mismas posiciones en la modalidad de reelección y no para otro supuesto, pues dicha excepción debe entenderse a la luz de la finalidad de la reelección que es precisamente poner a consideración del electorado la opción política de la continuidad de esos representantes populares.

13. Asimismo, la resolución determinó que la norma impugnada no genera una desventaja respecto de los demás servidores públicos, ya que la ley reclamada no les permite utilizar recursos públicos ni sus facultades para obtener beneficios ilícitos.
14. Por otro lado, la mayoría estimó que la parte normativa que impide a los presidentes municipales mantenerse en su cargo en caso de que decidan reelegirse admite una interpretación conforme. En efecto, señalaron que debe entenderse que dicha obligación sólo es aplicable cuando no busquen la reelección, sino la candidatura a un puesto de elección popular diverso, como es a diputado o gobernador pues en esos casos se encuentran en igualdad de circunstancias con el resto de los candidatos y no se justifique que se les incluya en la excepción.

En consecuencia, considero que debió declararse la invalidez del artículo 21, fracción II, en la porción que dice: "las o los presidentes Municipales". De igual manera, no considero que pueda realizarse una interpretación conforme, sino más bien la expulsión de este elemento de la disposición. Por tanto, voto en contra de la propuesta presentada.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de mayo de 2018 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo I, mayo de 2018, página 685.

## **VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2015.**

### **I. Antecedentes**

La procuradora general de la República promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la declaración de invalidez de diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial Estatal el cuatro de agosto de dos mil quince.

La procuradora señaló que el artículo 4, párrafo primero, en relación con el artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Local, viola el principio de independencia de los tribunales y la garantía de inamovilidad de los Jueces prevista en los artículos 17 y 116, fracciones III y IV, de la Constitución Federal, porque omite prever la reelección o ratificación de los Magistrados del Poder Judicial Local.

En cuanto al artículo 4, párrafo tercero, que está relacionado con el artículo 58, fracción III, de la Constitución Local, afirmó que éste era inconstitucional, porque establecía como requisito de elegibilidad para ser Magistrado contar con título de licenciado en derecho con antigüedad mínima de cinco años al día del nombramiento, mientras que los artículos 95, fracción III y 116, fracción III, de la Constitución Federal exigen que se contara con título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años.

Argumentó que el artículo 81, fracción I, el cual permite al Consejo de la Judicatura dispensar del requisito para ser Juez municipal de contar al día de nombramiento con título de licenciado en derecho, viola los artículos 17, párrafo segundo y 116, fracción III, párrafo cuarto, de la Constitución Federal que exigen contar con el título en cuestión.

Por último, adujo que el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz era contrario a los artículos 116, fracción III, último párrafo y 127, párrafo primero, de la Constitución Federal, ya que establecía que el cargo de los Jueces municipales sería honorífico, es decir, no remunerado, a pesar de que la Constitución exige que se les garantice una remuneración adecuada e irrenunciable que no puede disminuirse durante su encargo.

## II. Decisión de la sentencia

En sesión del diez de agosto de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió declarar **parcialmente fundada y procedente** la acción de inconstitucionalidad.

En la sentencia, se sobreseyó respecto de los artículos 58, fracción III y 59, párrafo segundo, por considerar que su impugnación había sido extemporánea, así como respecto del artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, porque habían cesado los efectos del artículo al haber sido derogado.

Se declaró la invalidez de los artículos 4, párrafo primero, en la porción normativa "improrrogables", por vulnerar la garantía de estabilidad y seguridad en el ejercicio del cargo judicial, al no prever la posibilidad de ser reelectos al término del periodo para el que fueron nombrados para alcanzar la inamovilidad. Asimismo, se declaró la invalidez del artículo 4, párrafo tercero, porque remite al artículo 58 de la Constitución Local, que prevé que para ser Magistrado se requiere contar con título de licenciado en derecho con una antigüedad mínima de cinco años, a pesar de que la Constitución Federal exige que la antigüedad mínima sea de diez años. Además,

se declaró la invalidez de una porción del artículo 81, fracción I, que permitía al Consejo de la Judicatura dispensar el requisito de contar al día del nombramiento con título de licenciado en derecho, cuando la Constitución exige necesariamente que se cuente con ese título.

Por otro lado, se invalidó por extensión una porción del artículo 59, párrafo segundo y del artículo 58, fracción III, de la Constitución Local. Respecto del artículo 59, párrafo segundo, se señaló que éste establecía, de igual manera, que el párrafo primero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, que los Magistrados durarán en su cargo diez años, improrrogables, por lo que la porción correspondiente debía invalidarse de manera indirecta o por extensión de acuerdo con un criterio sistemático. Se explicó que el propósito de la invalidación indirecta sistemática es hacer coherentes disposiciones del orden jurídico estatal para generar seguridad jurídica y garantizar que la invalidez decretada por vía directa pueda ser eficaz.

En relación al artículo 58, fracción III, se señaló que es al que remite el artículo 4, párrafo III, y establece que la antigüedad del título de licenciado debe ser de cinco años, por lo que la porción correspondiente del artículo también debía invalidarse de forma indirecta o por extensión sistemática para lograr coherencia entre las disposiciones del orden jurídico estatal y garantizar que la invalidez decretada respecto del artículo 4, párrafo tercero, sea eficaz.

Por último, se señaló que las declaraciones de validez dejaban un vacío normativo respecto de la antigüedad del título de licenciado con la que se debe contar para ser Magistrado y la posibilidad de ratificarlos, por lo que se le ordenó al Constituyente y al Congreso de Veracruz legislar para establecer una antigüedad mínima de diez años y posibilidad de ratificación, tal como lo prevé la Constitución Federal.

### III. Razones del voto

Coincidió completamente con la decisión de sobreseer respecto del artículo 58, fracción III, de la Constitución Local, por impugnación extemporánea y del artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, por cesación de efectos, así como con declarar la invalidez del artículo 81, fracción I, también de la ley orgánica. Sin embargo, considero que el artículo 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, así como el artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Local, debieron declararse inconstitucionales, por razones distintas a las señaladas en la sentencia. Asimismo, pienso que debió haberse declarado la validez del artículo 4, párrafo tercero, de la ley orgánica y que, en consecuencia, no podía declararse la invalidez por extensión del artículo 58, fracción III.

**Artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución para el Estado de Veracruz y artículo 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica para el Poder Judicial del Estado de Veracruz.** En la sentencia, primero se sobresee respecto del artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Local por considerar que su impugnación fue extem-

poránea. Posteriormente, se declara la invalidez de una porción del artículo 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado que establecía que la duración del cargo de Magistrado sería improrrogable. Una vez hecho lo anterior, se decide declarar la invalidez indirecta o por extensión, con base en un criterio sistemático, del artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Local. No puedo coincidir con lo anterior.

En mi opinión, no debió sobreseerse respecto del artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Local, ya que la promovente no planteó en su demanda que su contenido fuera incompatible con la Constitución Federal, más bien planteó una omisión legislativa absoluta. Sostuvo que el artículo 4, párrafo primero, de la ley orgánica y el artículo 59 de la Constitución Local contienen una omisión legislativa, ya que no establecen la posibilidad de reelección y ratificación que exige el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal. Considero que la impugnación de un artículo por la existencia de una omisión legislativa absoluta no está regida por los mismos criterios de temporalidad que una impugnación de un artículo por ser contrario a la Constitución: la oportunidad para impugnar el artículo se actualiza día a día, mientras la omisión subsista.<sup>1</sup> Por lo anterior, la impugnación del artículo 59 no debió considerarse extemporánea y debió analizarse su constitucionalidad por vía directa.

Por otro lado, contrariamente a lo que da a entender la sentencia y la porción de los artículos que fue invalidada, el hecho de que los artículos establezcan que la duración del cargo será improrrogable no es contrario a la Constitución Federal. Ésta no exige que se pueda prorrogar el cargo de los Magistrados locales, más bien establece que debe preverse la posibilidad de reelección o ratificación para garantizar la estabilidad en el cargo. Es en la omisión absoluta de prever esa reelección y ratificación donde reside el verdadero vicio de inconstitucionalidad de ambos artículos. Por ello, comparto la postura de la promovente de que, en el caso, la invalidez de ambos artículos deriva de una omisión legislativa y, por ello, pienso que la invalidez es directa y es respecto de la totalidad de ambos artículos.

En todo caso, suponiendo que no pudiera declararse la invalidez directa del artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Local, considero que la invalidez por extensión no podía fundarse en la tesis jurisprudencial P./J. 53/2010.<sup>2</sup> En la sentencia se pretende

---

<sup>1</sup> Lo anterior se apoya en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003 emitida por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN DE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296. Si bien la tesis se refiere a las controversias constitucionales, considero que, por igualdad de razón, es aplicable respecto de las omisiones absolutas en acciones de inconstitucionalidad.

<sup>2</sup> Tesis P./J. 53/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR

declarar la invalidez indirecta con base en el criterio de dependencia sistemática que se prevé en esa tesis, pero me parece que esto es contrario a la interpretación que el Pleno de esta Suprema Corte ha venido realizando de esa tesis y del artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que es el fundamento de la declaración de validez indirecta o por extensión. Este artículo establece que cuando se declare la invalidez de una norma general, sus efectos pueden extenderse a todas las normas cuya validez dependa de la norma invalidada. El Pleno había establecido que la extensión de efectos con base en un criterio sistemático únicamente podía realizarse a partir de la norma declarada inválida de forma directa y respecto de normas de la misma o menor jerarquía, ya que respecto de normas jurídicas de mayor jerarquía no existe dependencia. Sin embargo, en este caso, se extendieron los efectos de la declaración directa de invalidez de una norma a otra norma jerárquicamente superior. Creo que, en todo caso, debió haberse explicitado que esta decisión implicaba una separación o una evolución del criterio que el Pleno había sostenido con anterioridad, así como haber proporcionado una justificación muy robusta para ampliar los supuestos en los que puede operar la invalidez indirecta o por extensión.

La justificación que se da en la sentencia para extender los efectos a una norma jurídica superior me parece insuficiente. En ella se señala que debe invalidarse la norma jerárquicamente superior por razones de seguridad jurídica y eficacia; se afirma que la invalidación directa tiene como finalidad garantizar la seguridad jurídica, al hacer coherentes las disposiciones del orden jurídico estatal y que de no hacer lo anterior subsistirían normas contrarias a la Constitución Federal en el sistema normativo, cuya aplicación tornaría ineficaz la invalidez directa decretada por el Pleno. Sin embargo, creo que lo que se debió haber explicado es cuál es la interpretación de la tesis P/J. 53/2010 y el artículo 41, fracción IV, que permite que la invalidez por extensión opere de manera inversa, es decir, en casos en los que la norma que se pretende invalidar por extensión no depende de la norma invalidada por vía directa y más bien lo que sucede es que la norma invalidada por vía directa es la que depende de la que se pretende invalidar por extensión. Señalar que invalidar una norma sería deseable, por promover la seguridad jurídica y la eficacia de una sentencia, no contribuye a desarrollar esa interpretación.

**Artículo 4, párrafo tercero, de la Ley Orgánica para el Poder Judicial del Estado de Veracruz y artículo 58, fracción III, de la Constitución para el Estado de Veracruz.** La mayoría decidió sobreseer respecto del artículo 58, fracción III, de la Constitución Local, por considerar que la impugnación fue extemporánea. Comparto lo anterior, porque considero que ese artículo no fue impugnado por una omisión legislativa, sino por contradecir a la Constitución Federal. A pesar de ello, no

---

LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.



concuero con la decisión de la mayoría de invalidar el artículo 4, párrafo tercero, de la ley orgánica, por remitir al artículo 58, fracción III, de la Constitución Local y, posteriormente, declarar inválida por extensión una porción del artículo 58, fracción III, respecto del cual se había sobreseído con anterioridad.

El artículo 4, párrafo tercero, de la Ley Orgánica para el Poder Judicial del Estado de Veracruz establecía que "[l]os requisitos e impedimentos para ser Magistrado serán los señalados en la Constitución Política del Estado". No advierto ningún motivo por lo que el artículo podría ser invalidado de manera directa, como pretende hacer la sentencia. La mayoría realiza dos argumentos distintos para motivar lo anterior. El primero es el que se expresa en la sentencia, consistente en que el artículo remite a los requisitos para ser Magistrado previstos en la Constitución Local y el artículo 58, fracción III, de ese instrumento normativo prevé como requisito contar al día del nombramiento con título de licenciado en derecho con una antigüedad mínima de cinco años, a pesar de que la Constitución Federal exige que la antigüedad del título sea de diez años. Este argumento asume que el artículo 4, párrafo tercero, al hacer una remisión a los requisitos para ser Magistrado de la Constitución Local incorpora el contenido de ésta al artículo. Sin embargo, no toda remisión que haga una norma debe entenderse como una incorporación. Por poner un ejemplo, las normas de la Constitución Federal que establecen que una materia será regulada en una ley general remiten a esa ley, pero no por ello incorporan su contenido a la Constitución Federal; más bien establecen una facultad y obligación de legislar en cierta materia. En suma, la remisión puede tener como función incorporar, pero ello no es estrictamente necesario. En mi opinión, no existen elementos que permitan considerar que el artículo 4, párrafo tercero, pretende incorporar a la ley orgánica los requisitos previstos en la Constitución Local, simplemente establece en qué instrumento normativo se prevén los requisitos e impedimentos para ser Magistrado, por lo que no es, en sí mismo, inconstitucional. En todo caso, si se quisiera invalidar este artículo tendría que ser por extensión de efectos de la invalidez directa del artículo 58, fracción III, de la Constitución Local que sí es inconstitucional, pero esto no puede hacerse porque la impugnación de ese artículo fue extemporánea, lo que impide su análisis por vía directa por parte del Pleno.

El segundo argumento no está plasmado en la sentencia, pero fue expresado en las sesiones en las que se discutió el asunto. De acuerdo con éste, el artículo 4, párrafo tercero, es inconstitucional, porque establece que los requisitos para ser Magistrado serán los establecidos en la Constitución Local, a pesar de que los requisitos no son disponibles para los Estados, porque existe una reserva de fuente constitucional. Según esta postura, la reserva se deriva del artículo 116, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Federal, que establece que "[l]os Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución".

Si bien la Constitución Federal acota la libertad configurativa de las entidades federativas para regular los requisitos para ser Magistrados, al establecer como requisitos

obligatorios los previstos en las fracciones I a V del artículo 95, así como varios principios que deben garantizarse como la imparcialidad e independencia del Poder Judicial, estoy convencido de que estos requisitos no pretenden ser exhaustivos y existe un margen de regulación para las entidades federativas. Lo anterior se ve reconocido en el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, que establece que las Constituciones y leyes orgánicas de los Estados deberán establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Pienso que los requisitos para ser Magistrado a los que se refiere el artículo 4, párrafo tercero, de la ley orgánica local, son precisamente condiciones de ingreso. El establecer requisitos para ser Magistrado en la Constitución Local también podría contribuir a cumplir con la obligación que establece el artículo 116, fracción IX, de que las Constituciones Locales garanticen que la procuración de la justicia se realice con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos; también podría tener como finalidad garantizar que los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales sean hechos preferentemente por personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, tal y como lo exige el artículo 116, fracción III, párrafo IV, de la Constitución Federal. En definitiva, estoy convencido de que la Constitución no prohíbe que se regulen las condiciones para ser Magistrado por las entidades federativas, contrario a ello, exige que se regulen para lograr ciertos propósitos. Además, esta conclusión es la que mejor respeta la soberanía originaria de los Estados en su régimen interior que es reconocida en los artículos 40 y 41 de nuestra Constitución.

Por otra parte, si bien coincidí en que el artículo 58, fracción III, de la Constitución Local es inconstitucional, por prever que para ser Magistrado la antigüedad del título de licenciado en derecho debe ser menor a la que establece la Constitución General, el Pleno no estaba en posibilidad de declarar tal inconstitucionalidad. No podía declarar la inconstitucionalidad directa de la norma, porque la impugnación del artículo fue extemporánea. Tampoco debía declararse inconstitucional con base en la extensión sistemática de la declaración de invalidez del artículo 4, párrafo tercero, de la ley orgánica, tal y como se hizo en la sentencia, ya que, como expliqué con anterioridad, además de que ese artículo no tiene ningún vicio de inconstitucionalidad, la extensión de invalidez se hizo a partir de una norma a otra jerárquicamente superior. Por ello, tal y como señalé al analizar lo decidido respecto del artículo 59, párrafo segundo, considero que debió haberse explicitado que esta decisión implicaba una separación o una evolución del criterio que el Pleno había sostenido con anterioridad de que la invalidez por extensión sistemática únicamente podía realizarse respecto de normas de la misma o inferior jerarquía, así como haber proporcionado una justificación muy robusta para ampliar los supuestos en los que puede operar la invalidez indirecta o por extensión.

Por las razones apuntadas, respetuosamente no coincidí con algunas de las consideraciones y con parte del sentido de la acción de inconstitucionalidad 79/2015.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 79/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 126.



La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 30 de agosto de 2019. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

