

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 50/2012 y 60/2012, PROMOVIDAS, RESPECTIVAMENTE, POR EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO y EL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, ESTADO DE QUERÉTARO.**

En sesión de seis de junio de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las presentes controversias constitucionales promovidas por los Municipios de Querétaro y el Marqués, declarándolas infundadas y, en consecuencia, reconociendo la validez de diversos artículos del Código Urbano del Estado de Querétaro.

Presento este voto concurrente para exponer las razones por las cuales, si bien comparto las resoluciones del Tribunal Pleno, considero el marco normativo utilizado como parámetro de validez no fue correctamente fijado.

Por cuestión de método, seguiré la exposición que hacen las sentencias para estudiar los conceptos de violación hechos valer por ambos Municipios. Así, me pronunciaré, en primer lugar, respecto de aquellos planteamientos en los que los Municipios acreditan una posible violación a su hacienda municipal y sus facultades en materia de uso de suelo; en segundo lugar, me ocuparé de aquellos planteamientos que el fallo estima que no se encuentran encaminados a defender la esfera de competencia municipal y que por ende se declaran inatendibles.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

**I. Violaciones que plantean una afectación a las atribuciones en materia de hacienda municipal y utilización, autorización, control y vigilancia de uso de suelo.**

Los Municipios de Querétaro y El Marqués solicitaron la invalidez de los artículos 1º, fracción II<sup>1</sup>; 90, primer párrafo<sup>2</sup>; 108, párrafo

---

<sup>1</sup> **Artículo 1.** Las normas de este Código son de orden público e interés social, por lo que sus disposiciones son de observancia general en todo el Estado y tienen por objeto establecer:

I. Una adecuada distribución de la población y sus actividades en el territorio estatal, así como la regulación, planeación, fundación y consolidación de los centros de población y asentamientos humanos;

**II. Las normas conforme a las cuales el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios ejercerán sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, considerando los rangos de densidad de población, la temporalidad y los coeficientes de ocupación y utilización del suelo;**

III. Las bases generales y los procedimientos para la autorización y recepción de los diferentes desarrollos inmobiliarios;

IV. Las características de los distintos tipos de desarrollos inmobiliarios;

V. Las bases entre el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, para que en el ámbito de su competencia, realicen la planeación, el ordenamiento y la regulación de los asentamientos humanos en el Estado;

VI. Las especificaciones generales para las obras de urbanización de los diferentes desarrollos inmobiliarios;

VII. Las restricciones y derecho de vía en los caminos y carreteras locales, construidos o que se construyan por el Estado, en forma directa o en cooperación con otras entidades públicas federales, estatales, municipales o con los particulares, siempre y cuando no estén comprendidas en las que refiere la Ley de Vías Generales de Comunicación;

VIII. Las normas y procedimientos generales para regular las construcciones, obras, mobiliario urbano e instalación de anuncios publicitarios dentro del derecho de vía de jurisdicción local o en superficies aledañas a las mismas;

IX. Las normas y procedimientos generales para regular las construcciones en el Estado, conforme a las cuales los Municipios expedirán las licencias y permisos; las reglas a que deberán sujetarse todas las obras; así como la infraestructura que deberá realizarse para la prestación de los servicios públicos y obras de utilidad pública;

X. Las normas técnicas para la ejecución de vialidades urbanas y su derecho de vía, así como cualquier otra restricción;

XI. Las disposiciones y bases generales en cuanto a medidas de seguridad en materia de edificación;

XII. Los lineamientos para que las autoridades del Estado y los Municipios, coadyuven con las dependencias competentes en la protección del patrimonio cultural, histórico y de imagen urbana;

XIII. Las reglas para que las autoridades del Estado y los Municipios, colaboren con las dependencias competentes en la protección del patrimonio natural;

XIV. Las bases bajo las cuales se regirán los organismos operadores y administradores de los sistemas de agua potable, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales, tratadas y servicios relacionados con éstos;

XV. Los lineamientos generales de regulación de las aguas de jurisdicción estatal, así como para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje sanitario y pluvial, saneamiento, recuperación y reuso de las aguas residuales y servicios relacionados con éstos; y

XVI. Las bases bajo las cuales se realizará la entrega y recepción de la infraestructura de los desarrollos inmobiliarios a los organismos correspondientes en materia de agua y electricidad para su operación y mantenimiento, de conformidad con la normatividad aplicable.

<sup>2</sup> **Artículo 90. Para la constitución de reservas territoriales, tendientes a garantizar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo urbano, el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios deberán:**

I. Integrar la propiedad requerida o asegurar su disponibilidad a través de su adquisición, vía derecho público o privado o de asociación con propietarios;

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 Y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

primero y fracción IV<sup>3</sup>; 188<sup>4</sup>; 246<sup>5</sup>; 323<sup>6</sup>; 324, primer y segundo párrafos<sup>7</sup>; 326, primer párrafo<sup>8</sup>; 327<sup>9</sup> y 328, primer párrafo<sup>10</sup> del Código Urbano de Querétaro, los cuales establecen un sistema conforme al cual se confieren al Poder

---

II. Formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, para una parte o la totalidad de las zonas de reserva para el crecimiento urbano, que consigne el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, el cual una vez aprobado, publicado e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio delimitará el área afectada y registrará la habilitación, urbanización y aprovechamiento de los predios; y  
III. Promover el financiamiento y ejecución de las obras de urbanización o habilitación con infraestructura primaria.

<sup>3</sup> **Artículo 108.** Compete al Poder Ejecutivo del Estado, en materia de vivienda:

I. Conducir las políticas estatales de vivienda de conformidad con lo dispuesto en este Código y demás ordenamientos aplicables;

II. Elaborar y actualizar el Programa Estatal de Vivienda;

III. Celebrar con la Federación y Municipios, propietarios, desarrolladores y productores sociales de vivienda toda clase de actos jurídicos para el desarrollo de programas de vivienda y acciones inmobiliarias;

**IV. Promover la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas y acciones de suelo y vivienda promoviendo la mezcla con servicios y comercio básico, de conformidad con lo dispuesto en este Código y en los demás ordenamientos legales aplicables;**

V. Fomentar la participación ciudadana en los términos que establece éste Código, respecto a la elaboración, actualización, ejecución y evaluación de los Instrumentos de Planeación Urbana; y

VI. Contar con un Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro.

<sup>4</sup> **Artículo 188.** Los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un fraccionamiento, se emitirán por la autoridad municipal o, en su caso, estatal, de conformidad con las disposiciones del Título Cuarto, Capítulo II de este Código, así como en las normas reglamentarias que al efecto se expidan.

<sup>5</sup> **Artículo 246.** Los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un condominio, se emitirán por la autoridad municipal o en su caso estatal, de conformidad con las disposiciones del Título Cuarto, Capítulo II, de este Código, así como en las normas reglamentarias que al efecto se expidan.

<sup>6</sup> **Artículo 323.** Para los efectos del presente Código, se entenderá como informe de uso de suelo, el documento administrativo mediante el cual la autoridad competente hace del conocimiento de la persona que lo solicite, la información relativa al uso de suelo que tiene asignado un predio conforme a los programas de desarrollo urbano aplicables.

<sup>7</sup> **Artículo 324.** El dictamen de uso de suelo es el documento administrativo emitido por la autoridad competente, en el que se mencionarán las condiciones y términos que fijan los programas de desarrollo urbano respecto de un predio, en materia de vialidad, estacionamiento, áreas abiertas, áreas de maniobras, densidad de población y cualesquiera otras, mismos que para los efectos de observancia, serán asentados en la licencia de construcción correspondiente.

**La Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro y la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro, señalarán los derechos que resulten aplicables en cada caso, por la emisión del dictamen en comento.**

<sup>8</sup> **Artículo 326.** La autoridad competente podrá autorizar la modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación, de conformidad con los programas aprobados para la zona donde se ubique, previo dictamen técnico emitido por la autoridad municipal y, en su caso, por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, documentos que deberán estar fundados y motivados en la factibilidad de servicios y los estudios inherentes y necesarios al proyecto en particular.

La autoridad resolverá las solicitudes al respecto en un plazo de 15 días hábiles; después de lo cual, en ausencia de respuesta escrita debidamente fundada y motivada, aplicará la negativa ficta.

<sup>9</sup> **Artículo 327.** En construcciones ya ejecutadas se podrá autorizar el cambio de uso de suelo, debiendo el propietario del inmueble efectuar las modificaciones determinadas por la autoridad, a fin de que se cumpla con las disposiciones normativas correspondientes.

<sup>10</sup> **Artículo 328.** Cuando en uso de su facultad revisora, a través de la visita de inspección que realice, en términos de lo establecido por la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro y una vez substanciado el procedimiento previsto por dicho ordenamiento legal, si la autoridad competente determina que el inmueble objeto de la inspección, se utiliza total o

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

Ejecutivo de la entidad diversas atribuciones en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, previendo incluso que por dichos actos administrativos las autoridades puedan cobrar contribuciones.

A juicio de los Municipios actores, dichos preceptos vulneran los artículos 31, fracción IV; 40; 41; 115, párrafo primero, fracciones I, II, IV, párrafos primero y último, inciso a), y V, inciso d); 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por violación a la libertad hacendaria e invasión de esferas.

Para resolver esta cuestión las sentencias retoman los precedentes resueltos por el Tribunal Pleno en materia de hacienda municipal y señalan que los preceptos combatidos no obligan a los municipios a ejercer sus recursos en rubros distintos de sus necesidades reales; tampoco establecen que los recursos no deban ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen y, finalmente, no prevén que los recursos no sean entregados de manera puntual, efectiva y completa al municipio. Así, los fallos mayoritarios concluyen que los artículos impugnados no vulneran el principio de libre administración de la hacienda municipal, el principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento, ni tampoco el principio de integridad de los recursos.

En relación con el argumento que combate las facultades que los preceptos impugnados otorgan a los Poderes Ejecutivo y Legislativo

---

parcialmente para algún uso de suelo diferente al autorizado, sin haber obtenido previamente la modificación en la resolución correspondiente, podrá ordenarse lo siguiente:

- I. La restitución inmediata al uso aprobado, si esto puede hacerse sin la necesidad de ejecutar obras;
- II. La ejecución de obras, adaptaciones, instalaciones y otros trabajos que sean necesarios para adecuar al correcto funcionamiento del inmueble y la restitución al uso aprobado, dentro del plazo que para ello se señale en la resolución respectiva; y
- III. En caso de que no sea factible lo establecido en las fracciones anteriores, se ejecutarán las medidas de seguridad que establece el presente Código.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 Y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

de Querétaro para imponer y cobrar contribuciones respecto de diversos actos en materia de uso de suelo, las sentencias señalan que el Poder Ejecutivo local puede intervenir en la ejecución de las atribuciones municipales en materia de uso de suelo, siempre que haya convenios de coordinación que así lo autoricen, situación que se encuentra prevista en el artículo 7° del Código Urbano de Querétaro<sup>11</sup>.

De este modo, a pesar de que los municipios tienen facultades originarias en materia de autorización, vigilancia y control del uso de suelo, su ejercicio siempre deberá desarrollarse en los términos de las leyes federales y estatales relativas, sin que pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado donde no quepa la intervención de los otros dos niveles de gobierno, *sino que las materias a las que se refieren los artículos impugnados pueden ser ejercidas de manera conjunta o incluso pueden asumirse por el Estado*, en los supuestos establecidos por el artículo 115 de la Constitución General y por el Código Urbano de Querétaro.

Una vez señalado lo anterior, los fallos realizan el estudio competencial correspondiente a cada uno de los preceptos impugnados, concluyendo lo siguiente:

- El artículo 1° no establece una competencia específica para alguno de los niveles de gobierno, por lo que no genera una afectación a las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 constitucional.

---

<sup>11</sup> **Artículo 7.** Son asuntos de la competencia concurrente del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios, aquellos donde se afecten los intereses, facultades o atribuciones de ambos órdenes de gobierno, así como aquellos donde expresamente lo establezcan las Leyes en la materia **o por así convenirlo ambos.**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

- El artículo 90 se limita a hacer referencia al Poder Ejecutivo y al Municipio para la constitución de reservas territoriales, actividad que no corresponde a ninguno de los dos de modo exclusivo, lo cual se desprende del inciso b) de la fracción V del artículo 115, así como de las fracciones VIII del artículo 8º y II del artículo 9º de la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>12</sup>, de modo que no puede estimarse que vulnere las atribuciones municipales.

- El artículo 108 que prevé las facultades del Ejecutivo estatal en materia de vivienda, se encuentra cubierto por la fracción II del artículo 8º de la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>13</sup>, por lo que no se advierte ninguna invasión al ámbito competencial exclusivo de los Municipios de Querétaro y el Marqués.

- Por lo que hace a los artículos 188; 246; 323; 324; 326, primer párrafo; 327 y 328 primer párrafo, las sentencias precisan que si bien el uso de suelo no puede ser definido de manera autónoma y exclusiva por el Municipio, lo cierto es que la emisión de autorizaciones es su facultad originaria. Sin embargo, cuando los artículos impugnados se refieren tanto al Ejecutivo Estatal como al

---

<sup>12</sup> **Artículo 8.** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

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;

(...)

**Artículo 9.** Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

(...)

<sup>13</sup> **Artículo 8.** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

(...)

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 Y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

Municipio, es bajo la lógica de que las facultades ahí previstas pueden convenirse, lo cual no vulnera el artículo 115 constitucional.

Por las razones expuestas anteriormente, los fallos concluyen que resultan infundados los planteamientos de los Municipios actores, razón por la cual se reconoció la validez de todos los preceptos combatidos del Código Urbano de Querétaro.

Aunque comparto el sentido de las sentencias, me parece importante precisar el parámetro de validez a la luz del cual deben analizarse los preceptos impugnados.

Las sentencias sostienen que el propio artículo 115, fracción V, constitucional prevé la posibilidad de que las facultades municipales en materia de uso de suelo se ejerzan en conjunto con el Estado, o incluso sean asumidas por éste último. Dicho precepto señala lo siguiente:

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

(...)

**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;

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

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

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

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

Como puede verse, en el inciso d) se señala que **la facultad en materia de autorización, control y vigilancia en materia de uso de suelo corresponde al Municipio**, sin que del texto del precepto constitucional se advierta que estas facultades puedan ser ejercidas de manera conjunta con el Estado, ni tampoco que puedan ser asumidas por éste.

La razón por la que esto es así, no deriva del artículo 115 sino del 73, fracción XXIX-C<sup>14</sup> el cual establece la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en

---

<sup>14</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

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

(...)

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 50/2012 Y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

Al tratarse de una materia concurrente, la implicación es que la distribución de competencias no sólo depende de lo establecido en la Constitución, sino también de lo que el Congreso de la Unión señale en una ley general que también constituye parámetro de validez en la materia.

Las materias concurrentes no autorizan a todos los órdenes normativos a legislar u operar en esa materia, sino a hacerlo en los términos que la ley general respectiva señale, por lo que a la hora de analizar los conflictos competenciales en esos ámbitos no basta con invocar la concurrencia, sino que es necesario adentrarse con detalle a la regulación de la ley general, la que, por lo demás, deberá a su vez respetar las disposiciones constitucionales aplicables.

En el caso, los artículos 9, fracción VII y 8, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>15</sup>, así como los diversos 9 y 10 del Código Urbano del Estado de Querétaro<sup>16</sup>, expresamente

---

<sup>15</sup> **Artículo 9.** Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

**VII.** Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

**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;

<sup>16</sup> **Artículo 9.** El Poder Ejecutivo del Estado para realizar las funciones asignadas en el artículo anterior, tiene la siguiente competencia:

(...)

**III.** Celebrar convenios con la Federación, otros Estados, entidades paraestatales, Municipios y particulares, para coordinar la ejecución de las acciones en materia de desarrollo urbano;

**Artículo 10.** Son atribuciones de los Municipios:

(...)

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

reconocen la posibilidad de que el Municipio pueda celebrar convenios y acuerdos de coordinación y concertación, tanto con la Federación como con la entidad federativa respectiva, que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los programas municipales.

De igual modo, el resto de los preceptos impugnados también encuentran, a mi juicio, fundamento en diversas disposiciones de la legislación general aplicable:

- Respecto del artículo 1º, fracción II, me parece que el fundamento de las atribuciones que se dan al Poder Ejecutivo en materia de determinación de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, tiene sustento en el artículo 8º, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>17</sup>, que le da a las entidades federativas competencia para participar en la constitución y administración de reservas territoriales, precisando que el precepto impugnado no puede interpretarse en el sentido de que se permita a las autoridades administrativas estatales establecer los usos y destinos de los centros de población, lo cual es de la competencia de los Municipios conforme a los artículos 115, fracción V, inciso d) de la Constitución y 9º, fracciones II y X de la Ley General<sup>18</sup>.

---

II. Celebrar con el Estado, la Federación, otras Entidades Federativas u otros Municipios, los convenios que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los programas que se realicen dentro de su jurisdicción;

(...)

<sup>17</sup> **Artículo 8.** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

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;

(...)

<sup>18</sup> **Artículo 9.** Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

(...)

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 Y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

- Respecto del artículo 90, primer párrafo, que se refiere a la constitución de reservas territoriales, también es aplicable la competencia expresa del artículo 8°, fracción VIII de la Ley General<sup>19</sup>.

- Por cuanto hace al artículo 108, fracción IV, que faculta al Ejecutivo de Estado para promover la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de programas, también hay una competencia expresa en el artículo 8°, fracciones III y VII, de la Ley General<sup>20</sup>, que precisamente facultan a las entidades federativas para promover la participación social y convenir con los sectores social y privado la realización de acciones en materia de desarrollo regional y urbano.

- Finalmente en relación con los artículos 188, 246, 323, 324, 326, 327, 328, que le dan competencia a las autoridades estatales para emitir dictámenes de uso de suelo **y cobrar derechos por la emisión de dichos dictámenes**, así como autorizar modificaciones del uso de suelo, me parece muy importante señalar que estas competencias administrativas relacionadas con el uso de suelo sí son de competencia municipal en términos del artículo 115, fracción V,

---

disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.

(...)

<sup>19</sup> **Artículo 8.** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

**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;

<sup>20</sup> **Artículo 8.** 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;

(...)

**VII.** Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;

(...)

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012**  
**VOTO CONCURRENTE**

inciso d) de la Constitución, así como de los artículos 9°, fracciones II y X de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Sin embargo, dichas facultades también pueden ser objeto de los convenios a que se refieren los artículos 9°, fracción VII y 8°, fracción VI de la Ley General de Asentamientos, y en concordancia con ellos, los artículos 185 y 243 del propio Código Urbano de Querétaro<sup>21</sup>, los cuales autorizan que tratándose de fraccionamientos y condominios las autorizaciones sean otorgadas por el Poder Ejecutivo del Estado **mediante convenio con los municipios**, por lo que en tales supuestos es válido que sea la propia autoridad estatal la que emita los dictámenes e informes de uso de suelo y sobre los derechos correspondientes.

Dicha posibilidad de dictar convenios por virtud de los cuales las autoridades estatales ejerzan competencias constitucionales del Municipio, se encuentra en la propia autonomía municipal, así como en los mecanismos de coordinación que la Ley General privilegia, por lo que los preceptos impugnados no están privando de su competencia a los Municipios, sino previendo una intervención de las autoridades estatales a través de la celebración de convenios.

En estas condiciones, voté a favor del sentido de los fallos, pero por las razones expresadas anteriormente.

---

<sup>21</sup> **Artículo 185.** La autorización a que se refiere el artículo anterior, podrá ser otorgada por el Poder Ejecutivo del Estado, en los casos que exista convenio celebrado con el Municipio en que se pretende construir el fraccionamiento.

**Artículo 243.** La autorización a que se refiere el artículo anterior, podrá ser otorgada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en los casos que exista convenio celebrado con el Municipio en que se pretende construir el condominio.

## **II. Violaciones que no plantean una afectación a las facultades municipales tuteladas por la Constitución General.**

Los Municipios de Querétaro y El Marqués solicitaron la invalidez de los artículos 9º, fracción IV<sup>22</sup>; 41, fracción V<sup>23</sup>; 42, fracción VII<sup>24</sup>; 58, fracciones IV y V<sup>25</sup>; 78<sup>26</sup>; 79, primer párrafo y fracción IV<sup>27</sup>; 80<sup>28</sup>; 83,

---

<sup>22</sup> **Artículo 9.** El Poder Ejecutivo del Estado para realizar las funciones asignadas en el artículo anterior, tiene la siguiente competencia:

(...)

**IV. Dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos;**

(...)

<sup>23</sup> **Artículo 41.** Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano tendrán aplicación y vigencia en el territorio del Municipio que corresponda, debiendo contener, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código, lo siguiente:

(...)

**V.** El Sistema Normativo Municipal, el cual deberá incluir como elementos mínimos: Tabla de Compatibilidades de Uso de Suelo, Coeficientes de Utilización, Ocupación y Absorción de Suelo, altura de construcción máxima permitida, las medidas necesarias en materia urbana que permitan la protección al medio ambiente físico natural, agua, cielo, aire, y las disposiciones necesarias para rescatar y dignificar la imagen urbana, propiciando la mezcla de usos de suelo;

(...)

<sup>24</sup> **Artículo 42.** Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, contendrán, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código, lo siguiente:

(...)

**VII.** Las propuestas de esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, comerciales o industriales, los cuales podrán ser propuestos y elaborados por cualquier instancia pública, privada o social y deberá estar en concordancia con la zonificación secundaria establecida en el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población o Parcial, debiendo considerar los siguientes elementos mínimos:

- a) La delimitación, características y condiciones del área de estudio.
- b) La justificación del esquema específico de utilización del suelo.
- c) Los objetivos que se persiguen.
- d) Los derechos y obligaciones de los particulares afectados.
- e) El diseño de conjunto e imagen urbana.
- f) La procedencia y aplicación de los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo.
- g) Los efectos sociales que se puedan producir en la población del área afectada.
- h) Los elementos que contribuyan a la celebración de convenios entre autoridades, propietarios y los sectores público, social y privado, en que se atiendan sus respectivos intereses o a través de la expropiación de predios por causa de utilidad pública.
- i) Los anteproyectos de obras e inversiones para la infraestructura;

(...)

<sup>25</sup> **Artículo 58.** Los Programas Subregionales de Desarrollo urbano, de Ordenación de Zonas Metropolitanas o Zonas Conurbadas contendrán, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código, lo siguiente:

(...)

**IV.** La zonificación primaria del territorio;

**V.** Conformar el Sistema Normativo Subregional, Metropolitano o de Conurbación, el cual deberá incluir como elementos mínimos: Tabla de Compatibilidades de Uso de Suelo, Coeficientes de Utilización, Ocupación y Absorción del Suelo y Alturas Máximas de Construcción Permitidas, las medidas necesarias en materia urbana, para la protección al ambiente físico natural (agua, suelo y aire) y las disposiciones necesarias para rescatar y dignificar la imagen urbana; y

(...)

<sup>26</sup> **Artículo 78.** El Poder Ejecutivo del Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrán utilizar los instrumentos a que se refieren los artículos siguientes, a fin de

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012 VOTO CONCURRENTES

fracción VI<sup>29</sup>; 123, párrafos primero, segundo y tercero<sup>30</sup>; 140<sup>31</sup>; 148<sup>32</sup>; 172<sup>33</sup>; 173<sup>34</sup>; 175, fracción VII<sup>35</sup>; 200<sup>36</sup>; 202, fracción I<sup>37</sup>; 215<sup>38</sup>; 225,

---

distribuir equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización; ordenar y regular el aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población; evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda y regular el mercado del suelo para el desarrollo urbano y el de la vivienda de interés social y popular, así como para contar con criterios de planeación de largo plazo, con la participación ciudadana.

<sup>27</sup> **Artículo 79.** Además de lo dispuesto en este Código, las autoridades estatales y municipales podrán utilizar los siguientes instrumentos:

- I. De evaluación del impacto urbano;
- II. De organización y participación social;
- III. De fomento para la consolidación de los centros de población; y

#### **IV. De financiamiento y fiscales.**

<sup>28</sup> **Artículo 80.** La evaluación del impacto urbano es el procedimiento a través del cual se analizan las externalidades e impactos que genera una obra o proyecto que por su proceso constructivo, funcionamiento o magnitud rebasa la capacidad de la infraestructura, los servicios públicos o los equipamientos urbanos preexistentes.

Dicha evaluación se realizará mediante dictamen que emitan las autoridades estatales o municipales encargadas de vigilar el desarrollo urbano. Éste se vinculará con la evaluación de impacto ambiental que emitan las autoridades competentes en términos de la Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro.

<sup>29</sup> **Artículo 83.** Los instrumentos de financiamiento y fiscales abarcan principalmente:

(...)

**VI.** Mecanismos financieros regulados por la legislación en la materia.

<sup>30</sup> **Artículo 123.** La Procuraduría recibirá todas las denuncias que se le formulen, realizará la investigación correspondiente y, en su caso, remitirá la información recabada a las autoridades competentes para que se inicien los respectivos procedimientos de sanción; solicitando a la autoridad competente, de ser necesario, tome las medidas urgentes necesarias para evitar que se ponga en peligro la salud pública y la seguridad social.

En materia de protección al medio ambiente, la Procuraduría dictará las medidas preventivas y de seguridad que sean necesarias, para mitigar o evitar el daño ambiental, de conformidad con la normatividad aplicable. Asimismo, en caso de corresponder a su competencia, impondrá las sanciones a los infractores en los términos de la ley de la materia.

<sup>31</sup> **Artículo 140.** Los condominios verticales de tipo habitacional, no se clasificarán de acuerdo a lo previsto en el artículo anterior, debiendo la autoridad competente determinar, de acuerdo al proyecto presentado y a la zona de ubicación establecida en los programas de desarrollo urbano, la clasificación que le corresponda.

<sup>32</sup> **Artículo 148.** El desarrollador será responsable del mantenimiento y conservación del desarrollo inmobiliario, así como la prestación de servicios, en tanto se realiza la entrega y recepción de las obras de urbanización del mismo a la autoridad correspondiente o a los condóminos, cuando se trate de este tipo de desarrollos.

<sup>33</sup> **Artículo 172.** En los centros históricos, zonas típicas y zonas de monumentos, las subdivisiones se permitirán siempre y cuando no afecten a monumentos históricos, artísticos, arquitectura de contexto y no contravengan las normas establecidas en la legislación federal.

Para predios ya edificados y que tengan elementos en común como es el caso de frentes y muros, se atenderá a las consideraciones físicas del inmueble y en su caso se negará la subdivisión del mismo y se optará por el régimen de propiedad en condominio.

Procederá la autorización de subdivisión o fusión de unidades privativas, previo acuerdo de Asamblea, en los términos que al efecto prevea el reglamento del condominio, siempre y cuando la naturaleza del condominio así lo permita; debiendo atenderse en lo conducente, lo previsto por el artículo 288 de este Código.

<sup>34</sup> **Artículo 173.** La autorización de subdivisión de predios ubicados en zonas de preservación ecológica o áreas naturales protegidas, se dará solo cuando exista con anterioridad para los predios resultantes, una calle, vía pública o derecho de paso reconocido por la autoridad competente, debiendo incluir las características de ubicación y restricciones de uso del derecho de paso, que lo permita su Decreto de creación y el programa de manejo correspondiente.

<sup>35</sup> **Artículo 175.** Además de lo previsto en los artículos 171, 172, 173 y 174 de este Código, será procedente la autorización de subdivisión de predios, en los casos siguientes:

(...)

**VII.** Las que soliciten las autoridades federales, estatales y municipales respecto de su patrimonio inmobiliario.

(...)

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 Y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

fracciones III y VIII<sup>39</sup>; 241, fracción IV<sup>40</sup>; 264<sup>41</sup> y 265, primer párrafo<sup>42</sup> y 329<sup>43</sup> del Código Urbano del Estado de Querétaro.

---

<sup>36</sup> **Artículo 200.** La autorización para venta de lotes, tendrá la misma vigencia que la establecida en la licencia de ejecución de obras de urbanización; en caso de prórroga podrá modificarse el monto de la fianza establecida para garantizar la ejecución de las obras de urbanización atendiendo a las condiciones técnicas y jurídicas que prevalezcan a la fecha.

<sup>37</sup> **Artículo 202.** En las escrituras relativas a las ventas de lotes, áreas o predios del fraccionamiento autorizado, deberán establecerse las siguientes restricciones:

I. Que los lotes, áreas o predios, no serán susceptibles de subdivisión en otros de dimensiones menores a las mínimas autorizadas, pudiendo fusionarse sin cambiar el uso de ellos; y

(...)

<sup>38</sup> **Artículo 215.** Por unidad condominal se entiende la agrupación de hasta cinco condominios, constituidos en un solo polígono, sin importar su conformación, de la cual existirá un derecho de copropiedad de todos los condóminos, en proporción a su indiviso.

La unidad condominal deberá tener acceso cuando menos, hacia una vía pública primaria y las vialidades al interior serán a vías públicas secundarias.

Las unidades condominales no cuentan con unidades privativas, pues éstas corresponden a cada uno de los condominios que la integran.

La unidad condominal podrá desarrollarse en etapas, secciones o fases, las que deberán ser polígonos continuos y diferenciables entre ellas. En los condominios que la integran deberá garantizarse los servicios e infraestructura de los elementos y construcciones comunes a cada uno de ellos.

<sup>39</sup> **Artículo 225.** Para el caso de constitución de régimen de propiedad en condominio, el promotor, deberá presentar ante la autoridad competente, solicitud que contenga:

(...)

III. Deslinde catastral de la extensión máxima del predio o lote que puede comprender el régimen de condominio;

(...)

VIII. Los documentos que acrediten la propiedad del inmueble en que se constituirá el condominio, el que deberá encontrarse libre de gravamen y responsabilidad fiscal.

Las áreas de transmisión gratuita, deberán ubicarse fuera del condominio

(...)

<sup>40</sup> **Artículo 241.** Queda prohibido a los condóminos:

(...)

IV. Destinar las unidades privativas a un uso distinto al establecido en la escritura que constituye el régimen de propiedad en condominio;

(...)

<sup>41</sup> **Artículo 264.** El desarrollador estará obligado a incluir en todo tipo de publicidad o promoción de ventas, la información relativa a la Declaratoria del régimen de propiedad en condominio y la autorización para venta de unidades privativas.

La publicidad del condominio deberá contener las características básicas del régimen en que se encuentra y con la cuales fue autorizado, así como el tipo de material que utilizará, el cual deberá ser acorde a lo manifestando en su presupuesto de obras.

<sup>42</sup> **Artículo 265.** En la escritura del contrato de compraventa de una unidad privativa de condominio, se incluirán las cláusulas necesarias para asegurar que por parte de los compradores se conozcan las características de las unidades privativas, así como las áreas comunes que no serán susceptibles de subdivisión o fusión y que estarán destinadas a los fines y usos para los cuales hubieran sido aprobadas. Asimismo, se establecerá la obligación del adquirente a constituir, junto con las demás personas que adquieran una unidad privativa, la asociación de condóminos, para los efectos legales establecidos en el presente Código.

<sup>43</sup> **Artículo 329.** La licencia de construcción es el documento administrativo expedido por la autoridad competente por medio de la cual se autoriza a los propietarios para construir, ampliar, modificar, reparar o demoler una edificación o instalación en sus predios, así como para la colocación e instalación de anuncios, rótulos o similares.

La Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro determinará los derechos que correspondan y señalará el monto a cubrir por concepto de pago de éstos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

A juicio de los Municipios actores, los preceptos impugnados vulneran la competencia del Congreso de la Unión en materia de mercados inmobiliarios; son contrarios al procedimiento administrativo federal de denuncia popular; restringen las facultades del Municipio para determinar y actualizar la clasificación de uso de suelo; dificultan el ordenamiento de uso de suelo, debido a la irregularidad del programa de desarrollo urbano; entorpecen el adecuado ejercicio de las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano; regulan incorrectamente la evaluación del impacto urbano; omiten establecer bases sólidas para la determinación de la clasificación del desarrollo; regulan inadecuadamente el régimen de condominios; no guardan congruencia con lo señalado en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ni tampoco con lo señalado en la Ley General de Bienes Nacionales y, finalmente, generan confusión entre los trámites para la licencia de construcción y la instalación de anuncios.

Para dar respuesta a estos planteamientos, los fallos señalan, como punto de partida, que si bien esta Suprema Corte puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, dicha revisión se encuentra supeditada a que exista una afectación a la esfera competencial del actor, pues de no ser así se desnaturalizaría la función de la controversia constitucional.

Una vez sentado lo anterior, las sentencias proceden a realizar un estudio particularizado de cada uno de los planteamientos de los actores y concluyen, en esencia, que los argumentos hechos valer en contra de los preceptos impugnados no están encaminados a defender la esfera de competencia municipal, de modo que lo procedente es declararlos infundados.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 Y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

Aunque comparto el sentido de las sentencias, difiero en la manera en que los fallos justifican el reconocimiento de validez, **únicamente respecto de los artículos 41 y 42 del Código Urbano de Querétaro.**

Por lo que hace al artículo 41<sup>44</sup>, los fallos señalan que si bien la materia de zonificación es facultad exclusiva del Municipio, ello no implica que quede al margen de las disposiciones de la Ley local que establecen los elementos mínimos que deben contener los programas municipales. Toda vez que existe un nivel de planeación que corresponde a los Municipios, considero que sí existe una cuestión efectivamente planteada en el sentido de que se invaden las facultades que corresponden al Municipio en materia de zonificación, por lo que el fallo debió justificar porqué resulta válido que los Congresos locales establezcan los lineamientos mínimos a los que la sentencia se refiere.

De igual modo, en relación con el artículo 42, fracción VII<sup>45</sup>, el fallo fundamenta el reconocimiento de validez bajo el argumento de

---

<sup>44</sup> **Artículo 41.** Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano tendrán aplicación y vigencia en el territorio del Municipio que corresponda, debiendo contener, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código, lo siguiente:

(...)

V. El Sistema Normativo Municipal, el cual deberá incluir como elementos mínimos: Tabla de Compatibilidades de Uso de Suelo, Coeficientes de Utilización, Ocupación y Absorción de Suelo, altura de construcción máxima permitida, las medidas necesarias en materia urbana que permitan la protección al medio ambiente físico natural, agua, cielo, aire, y las disposiciones necesarias para rescatar y dignificar la imagen urbana, propiciando la mezcla de usos de suelo;

<sup>45</sup> **Artículo 42.** Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, contendrán, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código, lo siguiente:

(...)

VII. Las propuestas de esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, comerciales o industriales, los cuales podrán ser propuestos y elaborados por cualquier instancia pública, privada o social y deberá estar en concordancia con la zonificación secundaria establecida en el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población o Parcial, debiendo considerar los siguientes elementos mínimos:

- a) La delimitación, características y condiciones del área de estudio.
- b) La justificación del esquema específico de utilización del suelo.
- c) Los objetivos que se persiguen.
- d) Los derechos y obligaciones de los particulares afectados.
- e) El diseño de conjunto e imagen urbana.
- f) La procedencia y aplicación de los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

que los “esquemas específicos de utilización del suelo” previstos en dicho precepto no vulneran las competencias municipales, pero no justifica porque ello es así. Al respecto, considero que a pesar de que los Municipios plantean una violación como un problema de falta de practicidad en la manera en que el legislador local reguló el Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población, así como los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, lo cierto es que en el fondo subyace un problema de competencia, tomando en cuenta que es a los Municipios a quienes corresponde determinar la zonificación de los centros de población.

A mi juicio, la razón por la cual los referidos preceptos no son inconstitucionales es que si bien en ellos se dan lineamientos detallados aplicables al contenido de los programas municipales y de los programas parciales, ello se encuentra dentro de la facultad amplia de las entidades para legislar en materia de desarrollo urbano, lo que incluye la posibilidad de fijar lineamientos a los que debe apegarse la normatividad municipal respectiva, por lo que considero que la cuestión debe resolverse en términos del artículo 8º, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>46</sup>, que prevé la facultad de las entidades federativas para legislar en materia territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población.

---

g) Los efectos sociales que se puedan producir en la población del área afectada.

h) Los elementos que contribuyan a la celebración de convenios entre autoridades, propietarios y los sectores público, social y privado, en que se atiendan sus respectivos intereses o a través de la expropiación de predios por causa de utilidad pública.

i) Los anteproyectos de obras e inversiones para la infraestructura;

(...)

<sup>46</sup> **Artículo 8.** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

**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;

(...)

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012 Y 60/2012  
VOTO CONCURRENTES**

Por lo demás, coincido con las sentencias en que los restantes conceptos de invalidez se dirigen, ya sea a defender la esfera de competencia federal o a hacer valer contradicciones o inconsistencias que no trascienden en una afectación a la esfera de competencia municipal y, en consecuencia, procede reconocer su validez.

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**