

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 64/2013, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE AHOME, ESTADO DE SINALOA.

En sesión de ocho de junio de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto en el sentido de declarar infundada la controversia constitucional y, en consecuencia, reconocer la validez del Decreto número 778, mediante el cual se adicionó el artículo 105 BIS a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa¹.

¹ **Artículo 105 Bis.** En el ordenamiento territorial, que comprende la zonificación de las áreas y los usos del suelo, destinos y reservas territoriales en el Estado de Sinaloa, se determinarán los polígonos para la ubicación de estaciones de servicio denominadas gasolineras, sujetándose a las siguientes condiciones:

I. Los predios para el establecimiento de gasolineras o estaciones de servicio deberán estar localizados sobre accesos a carreteras, autopistas, libramientos, vías primarias o principales, colectoras, así como en aquellos predios cuya ubicación sea compatible y conforme a los Programas Municipales de Desarrollo Urbano;

II. Las estaciones de servicio con venta directa al público o de autoconsumo, cumplirán con las disposiciones en materia de protección civil, ambiental, de seguridad y demás legislación aplicable, y deberán ubicarse a una distancia de cuando menos 1,500 metros en forma radial una de otra, dentro de zona urbana, y de 5,000 metros cuando su ubicación sea áreas rurales;

III. En zonas de carreteras federales la distancia entre una estación de servicio y otra deberá ser al menos de 20,000 metros radiales;

IV. En zonas de carreteras vecinales y rurales la distancia entre una estación de servicio y otra deberá ser al menos de 5,000 metros radiales;

V. El predio deberá ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 300 metros radiales de escuelas, hospitales, centros de desarrollo infantil o guarderías y de 150 metros radiales, respecto de mercados, cines, teatros, centros de culto religioso, auditorios, edificios públicos, así como en cualquier otro sitio en el que exista una concentración de cien o más personas de manera habitual;

VI. El predio debe localizarse a una distancia mínima de 150 metros radiales de industrias de alto riesgo que empleen soldadura, fundición, entre otros y de comercios que empleen gas de sistema estacionario con capacidad de almacenamiento mayor de 500 litros;

VII. El predio donde se pretenda ubicar la estación de servicio debe localizarse a una distancia mínima de resguardo de 1000 metros radiales con respecto a una planta de almacenamiento y distribución de combustibles, gas en cualquiera de sus formas y otras sustancias altamente flamables, tomando como referencia la bocatoma localizada dentro de dicha planta;

VIII. Los tanques de almacenamiento deberán ubicarse a una distancia mínima de resguardo de 30 metros con respecto a líneas eléctricas de alta tensión, ya sean aéreas o subterráneas, vías férreas y ductos que transporten productos derivados del petróleo, así como de gas en cualquiera de sus formas;

IX. El predio deberá estar alejado como mínimo una distancia de 100 metros de los inmuebles de tipo habitacional más cercanos; dicha distancia se tomara a partir de la bocatoma de los tanques de la estación de servicio, al lindero más cercano del inmueble;

X. Cuando el predio en el que se pretenda instalar una estación de servicio se ubique entre dos vialidades, las maniobras de abastecimiento serán única y exclusivamente por la parte frontal a la vialidad de mayor jerarquía;

Presento este voto concurrente para exponer las razones por las cuales, si bien comparto la resolución del Tribunal Pleno, considero que hubiera sido pertinente enmarcar el análisis en un contexto más amplio que definiera los límites a las facultades legislativas estatales y reglamentos municipales en materia de asentamientos humanos.

I. Resolución de la mayoría

La cuestión a dilucidar en el presente asunto consistía en determinar si la facultad del Congreso Local para legislar en materia de desarrollo urbano incluye la posibilidad de establecer reglas relativas a la localización de gasolineras, concretamente distancias específicas que debe haber entre una estación de servicio y otra, así como entre una estación de servicio y otro tipo de construcciones o establecimientos, o si con ello se invaden las facultades municipales para reglamentar respecto de su zonificación.

Para resolver esta cuestión, en la sentencia se hizo referencia a los artículos 8^o2, 9^o3 y 32, fracción I⁴, de la Ley General de

XI. No podrán ubicarse estaciones de servicio dentro de las áreas consideradas como reserva ecológica; y,

XII. Las demás que se consideren pertinentes a juicio de cada Ayuntamiento, en tanto no se opongan a lo establecido en los criterios normativos anteriormente relacionados.

Previo a las obras de edificación, licencia, permiso o autorización, quienes pretendan llevar a cabo los proyectos de estaciones de servicio, deberán obtener dictamen favorable de la autoridad competente en materia de protección civil y ambiental.

²**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;

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

III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;

IV. Autorizar la fundación de centros de población;

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;

Asentamientos Humanos y se consideró que la
facultad del Congreso Local para establecer

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

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;

IX. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;

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

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;

XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y

XIII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

³**Artículo 9.** Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

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;

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

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;

IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

V. Proponer la fundación de centros de población;

VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;

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;

VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

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;

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.

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;

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;

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;

XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

XV. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

⁴**Artículo 32.** La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

I. La asignación de usos y destinos compatibles;

...

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2013
VOTO CONCURRENTES**

condiciones para el establecimiento de las estaciones de servicio deriva del artículo 8°, que le otorga competencia para legislar en materia de ordenamiento territorial y del artículo 32 que le otorga facultades para establecer las disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles.

En esta medida, se señaló que si bien el Congreso estableció condiciones para la asignación de usos y destinos compatibles con los centros de población para el establecimiento de las estaciones de servicio, lo cierto es que no reguló el uso o destino de las áreas o predios dentro del Municipio de Ahome, facultad que le corresponde a su Ayuntamiento de conformidad con la fracción II del artículo 9° de la Ley General en comento.

En consecuencia, la sentencia estimó infundado que el Congreso del Estado de Sinaloa haya invadido la facultad reglamentaria municipal en materia de desarrollo urbano.

II. Motivos de la concurrencia

Comparto la conclusión a la que arriba la sentencia, sin embargo, considero que hubiera sido pertinente delimitar con mayor claridad la manera en que se relacionan las facultades normativas de los Estados y Municipios en esta materia.

Los municipios tienen una facultad reglamentaria en materia de desarrollo urbano que deriva directamente del artículo 115, fracción V, último párrafo, de la Constitución General.⁵ Esta facultad es autónoma,

⁵**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:

pero debe: (1) orientarse a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional⁶, esto es, ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos y, (2) ejercerse “en los términos de las leyes federales y estatales relativas”.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, ley marco en la materia concurrente de desarrollo urbano, le da tanto a las legislaturas locales como a los municipios, facultades materialmente legislativas en relación con los usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.

Las legislaturas locales tienen una facultad legislativa amplia en materia de ordenamiento territorial⁷, así como facultades específicas para emitir disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles⁸. Por su parte, los ayuntamientos tienen facultad para

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.

⁶**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

[...]

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

⁷**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;

⁸**Artículo 32.** La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

I. La asignación de usos y destinos compatibles;

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2013
VOTO CONCURRENTES**

regular los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados⁹ y en general, para señalar las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y para determinar la zonificación correspondiente¹⁰.

Ahora, al resolver la controversia constitucional 21/2006¹¹ el Tribunal Pleno resolvió que en ejercicio de sus facultades en materia de desarrollo urbano así como en materia ambiental, los municipios están facultados para emitir reglamentos relativos a las distancias entre estaciones de servicio (gasolineras), lo que se determinó que no invade las facultades de la Federación en materia de competencia económica. Al respecto, es importante mencionar que en dicho precedente no se señala que esta competencia sea exclusiva de los municipios; incluso en los precedentes posteriores que el proyecto invoca¹², se ha señalado expresamente que la Constitución no prevé facultades normativas exclusivas del municipio en materia de desarrollo urbano.

No pasa desapercibido que en la Contradicción de Tesis 11/2010¹³ la Segunda Sala analizó las facultades municipales para

⁹**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:

...

III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

...

IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;

¹⁰**Artículo 31.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de desarrollo urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la zonificación aplicable se contendrán en este programa.

¹¹Resuelta el 24 de marzo de 2008, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por mayoría de 7 votos.

¹²Controversia Constitucional 72/2008 bajo la ponencia del Ministro Sergio Valls Hernández, resuelta el 12 de mayo de 2011 por mayoría de 10 votos, así como la Controversia Constitucional 94/2009 bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta el 31 de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos.

¹³Resuelta el 2 de junio de 2010 en la Segunda Sala, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, por unanimidad de cinco votos, que dio origen a la tesis de rubro "LIBERTAD DE COMERCIO. LOS ARTÍCULOS 53 DEL REGLAMENTO DE COMERCIO Y DE SERVICIOS Y 9o.

emitir reglamentos en esta materia a la luz de los artículos 73 y 115 constitucionales, así como de la Ley General de Asentamientos Humanos y consideró que los Municipios sí contaban con dicha facultad. Sin embargo, la cuestión a dilucidar en ese asunto fue distinta, toda vez que el análisis mencionado se hizo en el contexto de determinar si una restricción al establecimiento de estaciones de servicio, prevista en un reglamento de carácter municipal, violaba la garantía de libertad de trabajo.

Además, considero que reconocer las facultades municipales para regular los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, no implica que éstas sean de carácter exclusivo. Incluso, dicho precedente señala que los reglamentos municipales son instrumentos **complementarios de la actividad legislativa que corresponde al Congreso del Estado** y que además, no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a la de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales, sino que, en todo caso, deben adecuarse a tales normas.

Considerando lo anterior, estimo que la facultad reglamentaria municipal en materia de desarrollo urbano es una facultad autónoma que para ejercerse no requiere de una regulación estatal que la enmarque, pero que sí debe observar los lineamientos que se contengan en ésta, cuando los haya. A su vez, la facultad legislativa estatal en materia de ordenamiento territorial es amplia, pero no absoluta: tiene como límite no hacer nugatorias las facultades de los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal en su territorio.

DEL REGLAMENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE GASOLINERAS Y ESTACIONES DE SERVICIO, AMBOS DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO, NO VIOLAN AQUELLA GARANTÍA”.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2013
VOTO CONCURRENTES**

Con base en lo anterior, me parece que si bien los Municipios pueden válidamente a través de su facultad reglamentaria, establecer disposiciones relativas a la localización y distancias entre estaciones de servicio, las legislaturas locales también pueden legislar al respecto con el fin de homogeneizar las reglas a nivel estatal. Lo anterior, en uso de sus facultades para legislar en materia de ordenamiento territorial, asignación de usos y destinos compatibles, así como en términos del artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos¹⁴, el cual las faculta para establecer disposiciones para la protección ecológica de los centros de población y para la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población, disposición que, en mi opinión, debió contemplar la sentencia.

En el presente caso, si bien la legislación impugnada establece distancias específicas entre estaciones de servicio, esto no hace nugatoria las facultades municipales para establecer la zonificación en su territorio, pues deja en sus manos la determinación de los polígonos respectivos, así como la posibilidad de establecer regulaciones más detalladas o incluso exigir distancias mayores a las que la legislación prevé como mínimos.

En estas condiciones, coincido en reconocer la validez del artículo 105 BIS de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

¹⁴**Artículo 33.** Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

I. La protección ecológica de los centros de población;

[...]

VI. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 64/2013
VOTO CONCURRENTES**

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Se hace constar que esta foja corresponde a la parte final del voto concurrente en la controversia constitucional 64/2013, la cual fue fallada el ocho de junio de dos mil quince. **CONSTE.**