

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 65/2012, 66/2012 Y 67/2012.

En sesiones celebradas los días seis, siete y nueve 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 Tequisquiapan, el Marqués y Colón, todos del Estado de Querétaro, los cuales impugnaron diversas disposiciones del Código Urbano de esa entidad.

Presento este voto porque, estando de acuerdo con el sentido del fallo, no comparto las razones de la mayoría que justifican la validez de que a través de convenios con los municipios, las autoridades estatales puedan asumir competencias de éstos en materia de asentamientos humanos.

I. Fallo mayoritario.

En el considerando noveno, apartado I “Impugnaciones relacionadas con la posibilidad de celebrar convenios” de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos los artículos 11, fracción II, 14, 17, fracción IV, 156, párrafo octavo y fracción I, 163, 184, 185, 188, 182, 194, 195, 211, 242, 243 y 326 del Código Urbano del Estado de Querétaro, que disponen la posibilidad de que el Poder Ejecutivo local celebre con los municipios convenios en los cuales aquel asuma la competencia municipal en materia de asentamientos humanos.

Se señaló que la posibilidad de celebrar dichos convenios encuentra expresamente un asidero en el artículo 115, fracción II, inciso c) en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo, ambos de la Constitución General, que permiten que los Estados puedan celebrar convenios con sus municipios a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas, aunado a que la celebración de los convenios resulta ser potestativa y no obligatoria para los municipios.

En consecuencia, la posibilidad de celebrar convenios no resulta inconstitucional pues no implica un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales en materia de asentamientos humanos.

II. Motivos de disenso.

No comparto el alcance que la resolución pretende dar al contenido normativo del artículo 116, fracción VII, segundo párrafo constitucional, pues de este precepto no se desprende la posibilidad de que los Estados asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que constitucionalmente le corresponden a las autoridades municipales.

El artículo 116, fracción VII de la Constitución señala lo siguiente:

Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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

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

Como puede advertirse, el precepto hace alusión a la posibilidad de que la Federación y los Estados celebren convenios para que **éstos últimos asuman las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos de la Federación,** cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Asimismo, la posibilidad de que los Estados y sus municipios celebren convenios para que **éstos últimos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones ya delegados por la Federación a favor de los Estados.**

Adicionalmente a esta interpretación literal de la fracción VII del artículo 116 constitucional, si se analiza la intención del Constituyente al incorporar dicho precepto, también se llega a la misma conclusión en el sentido de que en esa fracción se contempla un mecanismo **que pretende descentralizar las competencias de la Federación hacia los otros niveles de gobierno**¹, mas no el efecto contrario como se concluye en la sentencia.

¹ “En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.” Dictamen de la cámara de Senadores a la reforma constitucional de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres respecto del artículo 115 constitucional. Cabe destacar que

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE
LARREA EN LAS CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES 65/2012, 66/2012 Y
67/2012.**

En este sentido, si bien el tipo de convenios que contempla el Código Urbano del Estado de Querétaro no está previsto en el artículo 115 —a diferencia de los previstos para la prestación de servicios públicos (fracción III²) o para la administración de contribuciones (fracción IV³)— ni tampoco en el 116, a mi consideración su

originalmente la disposición se encontraba ubicada en el artículo 115, pero con la reforma constitucional de diecisiete de abril de mil novecientos ochenta y siete se reubicó en el artículo 116 constitucional.

² “**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:

(...)

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.”

³ “**Artículo 115.-** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE
LARREA EN LAS CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES 65/2012, 66/2012 Y
67/2012.

celebración resulta válida dada la naturaleza concurrente de las facultades municipales previstas en las fracción V del artículo 115⁴, el cual debe leerse conjuntamente con el artículo 73, fracción XXIX-C⁵ constitucional que establece precisamente la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán 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.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.”

⁴ “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: (...)

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

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

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

⁵ **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;

(...)

Ciudad de México, en 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 Humanos⁶, así como los diversos 9 y 10 del Código Urbano del Estado de Querétaro⁷, expresamente reconocen la

⁶ **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;

⁷ **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:

(...)

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE
LARREA EN LAS CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES 65/2012, 66/2012 Y
67/2012.**

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.

Dicha posibilidad de dictar convenios por virtud de los cuales las autoridades estatales ejerzan competencias constitucionales del Municipio, se sustenta en la propia autonomía municipal, así como en los mecanismos de coordinación que la Ley General privilegia, por lo que debe reconocerse la validez, pero a la luz de este marco y no de la interpretación que el fallo hace del artículo 115 constitucional.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

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;
(...)