

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 94/2009 POR EL TRIBUNAL PLENO EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE 2011.

A pesar del pleno respeto a la opinión de la mayoría, expreso mi discrepancia respecto de algunas de las consideraciones plasmadas en la sentencia, por las siguientes razones.

En la demanda, el municipio actor hizo valer la inconstitucionalidad de los artículos 13, 14, 15, 16, 18, 30, 33, 34, 38, 39, 41, 47 y 71 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, debido a la creación de las siguientes autoridades:

- a) **Comisión Estatal de Desarrollo Urbano** (artículos 13, 14, 15 y 71);
- b) **Comisión para la Preservación del Patrimonio Cultural del Estado** (artículos 16 y 18);
- c) **Comisión de Zonas Conurbadas** (artículos 30, 33 y 34);
- d) **Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano** (artículos 38, 39 y 41), y
- e) **Comisiones de Planeación Regional** (artículo 47).

**VOTO CONCURRENTES
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

En el proyecto se consideró, de forma general, que dichas comisiones no constituyen autoridades intermedias de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, pues no resultan “ajenas” al gobierno del Estado ni de los municipios; sus funciones pertenecen al sistema estatal de planeación que desarrolla las facultades concurrentes en las materias de desarrollo y planeación urbana, y ninguna de estas comisiones se instituye como un órgano que interrumpa la comunicación directa entre el Estado y sus municipios.

Sin embargo, considero que en el proyecto se debió realizar un estudio más detallado, en el sentido de determinar cómo están conformadas dichas comisiones; qué objetivos se persiguen con las mismas, y cuáles son las funciones y facultades que tienen, para así poder estar en posibilidad de determinar si con la creación de las mismas se dio origen a una autoridad intermedia o si simplemente son instrumentos creados coadyuvar en una mejor administración, tanto del Estado de Nuevo León, como de sus municipios en esta materia concurrente.

Mi propuesta de análisis es la siguiente:

a) Comisión Estatal de Desarrollo Urbano (artículos 13, 14, 15 y 71).

VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009

La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano es uno de los órganos auxiliares de coordinación y evaluación previstos por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. Como tal, se trata de una **instancia permanente de análisis, opinión y evaluación de la autoridad Estatal y Municipal** en materia de desarrollo urbano sustentable de los centros de población (artículos 12 y 13).

Esta Comisión está **integrada de forma mixta**, tanto por el Gobernador del Estado de Nuevo León, como por los titulares de distintas secretarías y los presidentes municipales de la región en que se pretenda desarrollar la acción, obra o inversión de que se trate (artículo 13).

Los acuerdos que emita ésta serán vinculantes y obligatorios para sus miembros permanentes, los cuales deberán sujetarse a lo dispuesto por dicha ley, así como a los planes y programas de desarrollo urbano. Las propuestas de acuerdos para la realización de obras, acciones o inversiones que sean sometidas a la consideración de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, deberán justificarse bajo criterios de interés y beneficio público y apoyarse en los estudios de costo beneficio, así como en las consideraciones económicas, sociales y ambientales que aseguren su sustentabilidad (artículo 13).

La Comisión de Desarrollo Urbano será la encargada de **definir los compromisos y obligaciones de sus**

**VOTO CONCURRENTES
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

participantes, entre otros, respecto de los siguientes temas y asuntos:

- Proyectos de infraestructura urbana, equipamiento y servicios públicos ***de importancia estatal, regional o metropolitana;***
- Las acciones en materia de reservas para el crecimiento urbano, infraestructura, equipamiento y servicios públicos;
- Acordar acciones, obras, inversiones o proyectos encaminados a la protección del patrimonio cultural inmueble y la imagen urbana;
- Promover y encauzar la investigación académica, la capacitación y la asistencia técnica integral para apoyar el desarrollo urbano del Estado;
- Acordar mecanismos de articulación de las acciones de fomento al crecimiento económico, de desarrollo social, desarrollo rural, ordenación del territorio, mejoramiento ambiental y aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, con la política estatal de desarrollo urbano;
- Proponer y acordar inversiones y mecanismos de financiamiento y coordinación para el cumplimiento y ejecución de los planes de desarrollo urbano;

**VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

- Conocer las evaluaciones de los programas de desarrollo urbano y de la aplicación de las acciones e inversiones intersectoriales para el mejoramiento de la calidad de vida de la población del Estado;
- Analizar las recomendaciones y propuestas que le presente el Consejo de Participación Ciudadana; y
- Proponer mecanismos para la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de desarrollo urbano (artículo 15).

Aunado a lo anterior, conforme a la ley que se estudia, la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano tendrá las siguientes funciones:

- I. Analizar las opiniones y propuestas de los sectores productivo y social y de asociaciones civiles, en relación con la planeación y ordenamiento urbano del Estado, para dictaminar en pleno la resolución y canalizarla a la autoridad correspondiente;
- II. Asesorar a la autoridad Estatal y municipal en lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo urbano;
- III. Estudiar, evaluar y dictaminar sobre la aplicación y ejecución de proyectos y acciones prioritarios que la autoridad promueva en cumplimiento de los programas de desarrollo urbano correspondientes;

**VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSA CONSTITUCIONAL 94/2009**

- IV. Recibir y canalizar la denuncia ciudadana en la materia;
- V. Estudiar y promover las medidas legislativas y administrativas necesarias y más efectivas para el ordenamiento urbano de los centros de población; y
- VI. Las demás que para el cumplimiento de sus objetivos y funciones se tengan que realizar (artículo 14).

Como se puede observar, la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano es un órgano colegiado, cuya función es principalmente de asesoramiento y opinión técnica en la materia. Atendiendo a los objetivos y funciones de la misma, se puede observar que con ésta se pretende mejorar la función de las autoridades en materia de desarrollo urbano, tanto a nivel estatal como municipal.

No se trata de una instancia intermedia entre el Estado y el Municipio, sino de un órgano técnico compuesto por ambos niveles de gobierno –aunque en distintas proporciones–, que permite mejorar la gestión administrativa y buscar la coordinación de las autoridades en los proyectos de ésta materia concurrente. Por lo tanto, consideramos que dicha Comisión **no debe ser considerada como una autoridad intermedia.**

b) Comisión para la Preservación del Patrimonio Cultural del Estado (artículos 16 y 18).

**VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

La Comisión para la Preservación del Patrimonio Cultural del Estado de Nuevo León es un órgano permanente de análisis, opinión y evaluación de la autoridad Estatal y Municipal; de carácter auxiliar, técnico consultivo, y facultado para establecer las políticas, lineamientos y criterios para la conservación, protección y mejoramiento del aspecto físico e imagen urbana de los centros de población, zonas típicas, monumentos y lugares de valor natural y cultural del Estado (artículos 12 y 16).

Al igual que en el caso anterior, la integración de esta Comisión también es mixta. Está conformada por un Presidente, nombrado por el Gobernador del Estado; un Secretario Técnico –el titular de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano–; los presidentes municipales de los distintos municipios del Estado, y representantes de cada una de las dependencias estatales relacionadas con el patrimonio cultural; representantes municipales del área de control urbano y de distintos sectores de la sociedad civil que por su actividad estén involucrados con la materia (artículo 17).

Las funciones de dicha Comisión serán fijadas en el reglamento que dicha Comisión expida (artículo 18).

Del análisis de la normativa relativa a la Comisión para la Preservación del Patrimonio Cultural del Estado, se puede observar que es un órgano consultivo, cuya función se limita

**VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

a realizar distintos actos tendientes a la conservación, protección y mejoramiento del aspecto físico e imagen urbana de los centros de población, zonas típicas, monumentos y lugares de valor natural y cultural del Estado.

La preservación del patrimonio cultural es una cuestión de utilidad pública y uno de los objetivos establecidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que queda incluida dentro de la materia concurrente en estudio¹ y, competencialmente, no se puede decir que se trate de una materia exclusiva del municipio. Además, de un análisis del marco jurídico que la rige a la Comisión, se puede observar que ésta es un órgano consultivo de asesoría para los dos niveles de gobierno, por lo tanto, no tiene facultades para hacer cumplir sus determinaciones y el Estado y Municipios no están sometidos a él². En consecuencia, **tampoco puede considerarse que se trate de una autoridad intermedia.**

c) Comisión de Zonas Conurbadas (artículos 30, 33 y 34).

Para entender la racionalidad de las Comisiones de Zonas Conurbadas es necesario saber que, conforme al artículo 28 de la Ley, cuando dos o más centros de población situados *en territorios de dos o más municipios* formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, el Estado y los municipios respectivos, en el ámbito de sus

¹ Ley General de Asentamientos Humanos artículo 3, fracción XIV y 5, fracción VII.

² De forma similar al caso analizado en la jurisprudencia P./J.30/2006.

**VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

competencias, deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el fenómeno de la conurbación de referencia, para lo cual deberán celebrar un convenio (los llamados convenios de conurbación).

Estos convenios deben contener los lineamientos necesarios para la integración y funcionamiento de las zonas conurbadas; las facultades, obligaciones y compromisos del los municipios y el Estado, así como las acciones que se realizarán de manera conjunta y coordinada para el desarrollo de dicha zona (artículo 29).

Es con la finalidad de programar la ordenación de las zonas conurbadas que, después de la publicación de cada convenio de conurbación, se crean la Comisiones de Zona Conurbada correspondientes, integradas por el Gobernador del Estado, los Ayuntamientos de los municipios involucrados en la zona conurbada –representados por su Presidente Municipal– y el titular de la dependencia estatal en materia de desarrollo urbano (artículo 30).

Entre las atribuciones de las Comisiones de Zonas Conurbadas, cabe destacar las siguientes:

- Formular, someter a consulta y enviar para su aprobación al Gobernador del Estado y a los Ayuntamientos de los Municipios Conurbados el programa de ordenación de la zona conurbada correspondiente, así como sus modificaciones;

**VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

- Mantener y actualizar un sistema permanente de seguimiento y evaluación del programa de ordenación de la zona conurbada;
- Identificar, proponer y acordar la ejecución de programas, proyectos, acciones, inversiones y obras en materia de reservas para el crecimiento urbano o territoriales, preservación natural y equilibrio ecológico, infraestructura para la movilidad, transporte urbano, equipamientos y servicios públicos de interés común a la zona conurbada;
- Proponer proyectos urbanísticos específicos de alcance conurbado;
- Acordar los lineamientos a que deben sujetarse la apertura, modificación, prolongación, ampliación, integración y mejoramiento de las vías públicas, así como la localización de infraestructuras, equipamientos, obras y servicios públicos, y destinos del suelo que vinculen o impacten a dos o más municipios (artículo 31).

Los acuerdos que se tomen en las comisiones de conurbación serán vinculantes y obligatorios para las autoridades estatales y municipales (artículo 33). Cuando alguna comisión de la zona conurbada emita un acuerdo por el cual se dictamine la factibilidad de la ejecución de cualquiera de las acciones de conservación, mejoramiento y

VOTO CONCURRENTES
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009

crecimiento que señala esta Ley, la licencia correspondiente deberá ser expedida por la autoridad municipal competente de cada uno de los municipios en cuya jurisdicción se vaya a realizar (artículo 34).

Como se puede observar de la información reseñada, las Comisiones de Zona Conurbada tienen su racionalidad dentro de una lógica de coordinación del ejercicio de facultades concurrentes por parte de los municipios y el Estado. Con éstas se busca coordinar la acción conjunta de los dos niveles de gobierno en proyectos que implican la participación de dos o más municipios, por lo que se entiende perfectamente que se tenga que crear un organismo en el que estén representados aquellos distintos intereses involucrados, que escapan más allá del ámbito de libre administración y gobierno de un solo municipio.

Cabe aclarar que, si bien las decisiones de la Comisión serán vinculantes para los municipios, en términos del impugnado artículo 33, esto no es suficiente para constituirlo como una autoridad intermedia, ya que con esto se persigue que haya una acción coordinada en materia desarrollo urbano cuando se quiera que *territorios de dos o más municipios* formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, por lo que es lógico que las partes –entre ellas los ayuntamientos involucrados- deban someterse a las decisiones para una mejor operación conjunta.

VOTO CONCURRENTES
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2009

Atento a lo anterior, **no puede considerarse que las Comisiones de Zonas Conurbadas sean autoridades intermedias** entre los municipios y el Estado. Por el contrario, se considera que éstas son una instancia de coordinación y actuación conjunta que busca una mejor planeación urbana y ordenamiento territorial. Asimismo, cabe resaltar que la planeación y regulación de las conurbaciones es facultad, tanto de los municipios como de los estados, en términos de los artículos 9º, fracción VI y 8º, fracción V de la Ley General de Asentamientos Humanos y la creación de una comisión en la que ambos ámbitos de gobierno puedan actuar de manera conjunta parece un medio racional –e idóneo– para ejercer dichas facultades concurrentes.

d) Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano
(artículos 38, 39 y 41).

Una zona metropolitana es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población³. Para integrar una zona o área metropolitana, conforme a la ley impugnada, el Estado y los municipios que la conformen deberán celebrar un **convenio de coordinación** y establecer una agenda de prioridades metropolitanas para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, así como la determinación de la dimensión y los límites de esta zona (artículos 37 y 38).

³ Artículo 2º, fracción XX de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Dicho convenio debe contener como mínimo:

- I. La definición de la cartera de proyectos a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo y sus fuentes de financiamiento;
- II. La programación, ejecución y operación de obras de infraestructura y equipamiento y la administración de servicios públicos de nivel metropolitano que afectan o comprenden sus distintas jurisdicciones territoriales;
- III. La descripción de las acciones, inversiones, obras y servicios que el Estado y los municipios se comprometen a realizar, en el corto, mediano y largo plazo, para el cumplimiento y ejecución del plan;
- IV. Los compromisos recíprocos para integrar una política de suelo y reservas territoriales dentro de la zona metropolitana para los distintos destinos del suelo;
- V. Los mecanismos y criterios para homologar las regulaciones y normatividad urbana en la metrópoli, y
- VI. Los mecanismos de información, seguimiento, control y evaluación (artículo 38).

Las Comisiones de Zona Metropolitana son creadas para la ejecución de dichos convenios. Éstas están conformadas por el Gobernador del Estado, el titular de la dependencia

**VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

estatal y los presidentes municipales de los municipios involucrados en la zona metropolitana (artículo 39). Su objetivo es la planeación y gestión del desarrollo urbano de la zona metropolitana y, por lo mismo, el Estado y los municipios involucrados deben actuar de manera conjunta, y las acciones que convengan serán obligatorias para todos, dado su carácter intermunicipal (artículo 41).

Como se puede observar, la lógica de las Comisiones de zona metropolitana es muy similar a la de las Comisiones de zona conurbada. Se trata de órganos de cooperación para la ejecución de objetivos que involucran intereses estatales e intermunicipales, por lo que, para su debida ejecución, se requiere una acción conjunta del Estado y los municipios involucrados, que permita establecer y ejecutar una agenda de prioridades metropolitanas para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o la prestación más eficaz de los servicios públicos.

Por lo mismo, **tampoco resultaría adecuado considerar que éstas comisiones constituyen una autoridad intermedia** y prohibida por el artículo 115 constitucional. Por el contrario, se trata de órganos que buscan la mejor consecución de objetivos conjuntos en materia de desarrollo urbano y prestación de servicios, que responden a la voluntad de los municipios involucrados en el sentido de actuar conjuntamente sobre un área de influencia.

e) Comisiones de Planeación Regional (artículo 47).

La integración de varios municipios en una región, en términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, requiere que el Ejecutivo del Estado convoque a los presidentes municipales de los municipios que integrarán dicha región a presentar a sus ayuntamientos la propuesta de celebración de un convenio, y constituir una Comisión de Planeación Regional (artículo 45).

En el convenio se deberán determinar los municipios que integran la región; la localización y determinación de la misma; los compromisos del Estado y de los municipios respectivos para planear y regular conjunta y coordinadamente el territorio de la región y la integración y organización de la Comisión de Planeación Regional (artículo 45).

Entre las principales funciones de las Comisiones de Planeación Regional se encuentran las siguientes:

- Formular, consultar, aprobar y enviar a los Ayuntamientos de los municipios de la región el programa de ordenación correspondiente;
- Mantener y actualizar un sistema permanente de seguimiento y evaluación del programa de ordenación;

VOTO CONCURRENTES
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009

- Identificar, proponer y acordar la ejecución de programas, proyectos, acciones, inversiones y obras en materia de reservas territoriales para el crecimiento urbano, preservación natural y equilibrio ecológico, infraestructura regional, vialidad regional, transporte foráneo, equipamientos y servicios públicos para la región y hacerlo del conocimiento de los municipios;
- Proponer proyectos urbanísticos específicos de alcance regional;
- Recibir y analizar las observaciones, proposiciones o las solicitudes de modificación particular de los programas de ordenación de las regiones, que le formulen la comunidad o los particulares;
- Acordar los lineamientos a que deben sujetarse la apertura, modificación, prolongación, ampliación, integración y mejoramiento de las vías regionales, así como la localización de infraestructuras, equipamientos, obras y servicios públicos que vinculen o impacten a dos o más municipios de la región;
- Identificar las zonas de riesgo existentes en las regiones, con base en estudios hidráulicos, geológicos, geotécnicos o de mecánica de suelos y geofísicos, entre otros, y

**VOTO CONCURRENTE
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2009**

- Promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas de ordenación de las regiones (artículo 47).

Las Comisiones de Planeación Regional deberán contar con un reglamento interno que regule su actuación y participación, el cual será aprobada por las mismas. Los acuerdos que se tomen en las comisiones regionales deberán ser evaluados y, en su caso, aprobados por los ayuntamientos de los municipios de la región (artículo 48).

De un análisis del marco jurídico, se puede observar que las Comisiones de Planeación Regional son órganos de integración mixta, en los que se encuentran representados los intereses estatales y municipales, que buscan la coordinación de distintos municipios con intereses afines para la ordenación y ejecución de programas conjuntos.

Por otra parte, en los convenios de coordinación, participan los municipios y sus ayuntamientos en la determinación de la integración y organización de las Comisiones de Planeación Regional –en términos del artículo 45–, por lo que sería inadecuado considerar que se trata de una instancia ajena a los mismos, máxime los programas deben ser evaluados y, en su caso, aprobados por los ayuntamientos de los municipios de la región, por lo que sus determinaciones representan la voluntad del municipio y no algo ajeno a éste.

**VOTO CONCURRENTES
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 94/2009**

Como en el caso de las dos comisiones analizadas previamente, las Comisiones de Planeación Regional son las encargadas de coordinar los intereses de distintos municipios y, por lo mismo, los intereses del Estado. Debido a que sus atribuciones responden a la voluntad de distintos municipios de realizar acciones conjuntas –y a que la creación de regiones requiere de la aprobación de los ayuntamientos– **resultaría inadecuado considerarlas como autoridades intermedias**, ya que no se está irrumpiendo en el ámbito de competencia exclusiva de los municipios, sino que se está coordinando el actuar de varias entidades interesadas en un lograr una ordenación y desarrollo común.

En consecuencia, al superar el análisis planteado, estimo que es posible arribar a la misma conclusión que arribó el Tribunal Pleno: las autoridades creadas en los artículos 13, 14, 15, 16, 18, 30, 33, 34, 38, 39, 41, 47 y 71 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León son constitucionales; por lo que coincido con la decisión plenaria, pero por las razones antes señaladas.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA