



Colima

GOBIERNO DEL ESTADO
PODER EJECUTIVO

GOBERNADORA CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE COLIMA
INDIRA VIZCAÍNO SILVA

SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y
DIRECTOR DEL PERIÓDICO OFICIAL
ALBERTO ELOY GARCÍA ALCARAZ

Las leyes, decretos y demás disposiciones obligan y surten sus efectos desde el día de su publicación en este Periódico, salvo que las mismas dispongan otra cosa.

www.periodicooficial.col.gob.mx

EL ESTADO DE COLIMA

PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO



SUPLEMENTO
NÚM. 1

EDICIÓN ORDINARIA
SÁBADO, 01 DE FEBRERO DE 2025

TOMO CX
COLIMA, COLIMA

NÚM.

15
52 págs.



EL ESTADO DE COLIMA

www.periodicooficial.col.gob.mx

SUMARIO

**DEL GOBIERNO FEDERAL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

SENTENCIA DICTADA EL 07 DE MARZO DE 2024 POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 125/2023, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA, EN LA QUE SE DECLARA PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DETALLANDO SUS EFECTOS; ASÍ COMO LOS VOTOS PARTICULAR DE LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y PARTICULAR Y ACLARATORIO DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. **Pág. 3**

**DEL GOBIERNO FEDERAL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

SENTENCIA

DICTADA EL 07 DE MARZO DE 2024 POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 125/2023, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA, EN LA QUE SE DECLARA PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DETALLANDO SUS EFECTOS; ASÍ COMO LOS VOTOS PARTICULAR DE LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y PARTICULAR Y ACLARATORIO DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 125/2023.

ACTOR: MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA.

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ.

COLABORÓ: DANIELA DE LA LUZ CABEZA DE VACA OROZCO.

JORGE PAUL AJA FONSECA.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|-------------|------------------------------|---|--------------|
| | Antecedentes. | Se detallan los antecedentes del asunto. | 1-27 |
| I. | Competencia. | El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto. | 27-28 |
| II. | Oportunidad. | Se analiza si la demanda fue promovida de manera oportuna. | 28-29 |
| III. | Legitimación Activa. | Se estudia la legitimación de quien promueve la controversia constitucional. | 29-31 |
| IV. | Legitimación Pasiva. | Se estudia la legitimación de las autoridades demandadas, en atención a que es una condición indispensable para la procedencia de la presente controversia. | 31-32 |
| V. | Fijación de la Litis. | <p>El Municipio actor pretende que se declare la invalidez del Decreto 195 por el cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, por vicios en el proceso legislativo.</p> <p>Adicionalmente, plantea conceptos de invalidez en los que impugna diversos artículos que en lo particular estima violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Asentamientos Humanos.</p> <p>Por otra parte, citan como impugnados otros preceptos en los que no aduce argumentos específicos para señalar de manera efectiva vicios de inconstitucionalidad de todas las porciones normativas invocadas o transcritas, concretamente los artículos 17, numeral 1, fracción V; 74; 78; 81 y 225 del Decreto impugnado.</p> <p>Así, debe precisarse que el Municipio actor señaló como impugnados en su demanda los artículos 9, numeral 1, fracciones XXXVII, XXXIX y CIV; 14 en sus numerales 1</p> | 32-34 |

| | | | |
|-------|--|---|--------------|
| | | <p>y 2; 17, numeral 1, fracción V, 22, numeral 1, en su fracción IV; 24, numeral 1 en sus fracciones V y VI; 45; 46, 47; 48, numeral 1; 73, 74, 78, 81, 91; 92, numeral 1; 112; 114; 167 numerales 1 y 2; 172; 225, 226 numeral 3; 227, numerales 1 y 2; 228, numerales 1 y 2, así como el décimo transitorio.</p> <p>En consecuencia, se tienen como impugnados la totalidad del Decreto 195, por el cual se expidió y promulgó la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, por vicios con potencial invalidante del proceso legislativo, así como en lo particular los artículos 9, numeral 1, fracciones XXXVII, XXXIX y CIV; 14, numerales 1 y 2; 22, numeral 1, fracción IV; 24, numerales 1, fracciones V y VI; 45; 46, 47, numeral 1 y 2; 48, numeral 1, 73, 91; 92, numeral 1; 112, numerales 1 y 2; 114, numeral 1, 167, numerales 1 y 2; 172, numerales 1, 2 y 3; 226; 227, numerales 1 y 2 y 228, numerales 1 y 2, y Décimo Transitorio de la propia Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.</p> | |
| VI. | Causas de improcedencia y sobreseimiento. | <p>Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia. No obstante, debe sobreseerse con relación a los artículos 9, numeral 1, fracción CIV, 45, 47, numeral 1; 167, numeral 1, 226, numeral 3; 227, numeral 1 y 228, numeral 2; puesto que han cesado los efectos en virtud de la reforma a la ley impugnada del veintidós de julio de dos mil veintitrés.</p> | 34-42 |
| VII. | Estudio de fondo. | <p>Atendiendo a los argumentos planteados en la demanda por el Municipio actor, en el estudio de fondo se analiza los conceptos de invalidez formulados</p> | 42-74 |
| VIII. | Efectos. | <p>Se detallan los efectos de la presente sentencia.</p> | 74-77 |
| | Resolutivos. | <p>PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 9, numeral 1, fracción CIV; 45, numeral 1; 47, numeral 1; 167, numeral 1; 226, numeral 3; 227, numeral 1, y 228, numeral 2; de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, expedida mediante el DECRETO NÚM. 195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez del DECRETO NÚM. 195, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de</p> | 77-78 |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p>dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.</p> <p>CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Colima, dando lugar a la reviviscencia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.</p> <p>QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p> | |
|--|--|---|--|

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 125/2023.**ACTOR: MUNICIPIO DE COLIMA, ESTADO DE COLIMA.**VISTO BUENO
SR. MINISTRO**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.**

COTEJÓ

SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ.**COLABORÓ: DANIELA DE LA LUZ CABEZA DE VACA OROZCO**
JORGE PAUL AJA FONSECACiudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de marzo de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 125/2023, promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

1. **PRIMERO. Presentación de la demanda, poder demandado y acto impugnado.** Por escrito presentado el ocho de febrero de dos mil veintitres, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidenta y el Síndico municipal de Colima, Estado de Colima, promovieron controversia constitucional en la que solicitaron la invalidez de los actos emitidos por la autoridad siguiente:
2. **Entidad, poder u órgano demandado:**
 - Poder Legislativo del Estado de Colima.
 - Poder Ejecutivo del Estado de Colima.
3. **Actos cuya invalidez se demanda:**
 - a) *El Decreto número 195, expedido por el Congreso del Estado de Colima, mismo que fue promulgado y publicado por la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, por virtud del cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial del Estado, en la edición ordinaria número 86, suplemento número 8, del sábado 31 de diciembre de 2022, impugnando concretamente los siguientes artículos: 9, fracciones XXXVII, XXXIX y CIV; 24, numeral 1, fracciones V y VI; 91, 92, numeral 1, 167, 172, 227 y 228.*

- b) *El Decreto número 195, por virtud del cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 31 de diciembre de 2022, se impugnan concretamente los preceptos que incorporan en la figura del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, una autoridad intermedia enquistada en ese Consejo Municipal, en el cual irónicamente se encuentran tres personas de la Secretaría Estatal de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad, en donde solamente dos personas son de ascendencia municipal; asimismo se cuestiona el **artículo 47** de la propia Ley, relativa a la toma de decisiones por votación de los integrantes del Consejo municipal, ya que como las atribuciones vertidas en el **artículo 48** señalan que, que el Consejo municipal es un órgano de consulta con el alcance de emitir opiniones fundadas y motivadas, por lo que si existe sustento legal, motivación y fundamentación en las opiniones, ésta no deberían estar sujetas a un juicio de valor individual como lo es una votación. Aunado a lo anterior, a través del acto de la votación para que el Consejo municipal determine la procedencia o improcedencia de los proyectos o programas municipales, a un órgano de carácter consultivo se le reconocen atribuciones intrínsecas de autoridad, con lo que se vulnera el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De la misma manera, se cuestiona la Presidencia Honoraria que insertan en la Presidencia Conjunta, que dirigirá la Comisión Ejecutiva Metropolitana, tildándose de inválidos concretamente los siguientes preceptos: **artículos 45, fracción IV, 47, 48, numeral 1, 112 y 114.***
- c) *Del Decreto número 195, concretamente el contenido del **artículo 14**, que prohíbe al catastro municipal realizar actos propios de su competencia en el territorio del Municipio de Colima, pues lo obliga a la prohibición de inscripción de cualquier escritura, acto, contrato, convenio o afectación, que no se ajuste o se encuentre confeccionado de conformidad con lo dispuesto en la LAHOTDUEC o en los programas respectivos, indicando que resultarán nulos de pleno derecho los trámites y transmisiones en que se consignen operaciones ejecutadas violatorias del marco normativo.*
4. **SEGUNDO. Antecedentes.** En la demanda se señalaron como hechos los siguientes:
- Mediante Decreto número 265 fue expedida la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el sábado siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, norma jurídica que estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.
 - Durante el año dos mil veintidós se recibieron diversas iniciativas por parte de los Diputados.
 - Dentro del proceso legislativo del que emergió el Decreto número 195, ninguna de las iniciativas presentadas fue sujeta de un dictamen de mejora regulatoria, tan es cierto, que a lo largo de su proceso legislativo y su posterior evolución en dictamen de Comisiones conjuntas, no hay señalamientos de los dictaminadores ni por los asambleístas en pleno, respecto de la exigencia contenida en el numeral 25 de la Constitución Federal en consonancia con la Ley General de Mejora Regulatoria en sus artículos 1, 66, 67, 68, 71, 73, 74 y 75. Pues no fue requerido por el Poder Legislativo del Estado de Colima, el análisis de impacto regulatorio, ni la propuesta regulatoria inicial y mucho menos el contenido del dictamen correspondiente avalado por la autoridad regulatoria gubernamental.
 - Derivado de un trabajo legislativo carente de constitucionalidad, el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós fue publicado el Decreto número 195 y con el mismo, las normas cuya invalidez se reclama.
 - El dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, la LX Legislatura del Congreso del Estado de Colima, aprobó en sesión Ordinaria número siete del primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, el dictamen número 97 elaborado por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, y de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, correspondiente a expedir la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
 - Lo anterior no obstante que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima precisa, en el numeral 41, que al presentarse al Congreso un dictamen de ley o decreto por la comisión respectiva, una vez aprobado se remitirá una copia a la persona titular del Poder Ejecutivo para que, en un plazo no mayor de veinte días naturales, haga las observaciones que estime convenientes o manifieste su conformidad.
5. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** El Municipio actor, en síntesis, arguyó los siguientes conceptos de invalidez:
6. Previo al desarrollo de los conceptos de invalidez señalados en la demanda, es importante destacar que, el Municipio actor desarrolló argumentos correspondientes a los conceptos de invalidez del articulado que impugna en apartados diversos al de "Conceptos de invalidez"; pues tal y como se desarrolla en el párrafo tercero de esta ejecutoria, en el apartado IV de la demanda, relativo a "La norma general, acto u omisión cuya invalidez se demande" señaló motivos

por los que solicita se supriman del orden jurídico los artículos impugnados. Lo mismo sucede en el apartado V de la demanda, relativo a los "Preceptos constitucionales que se estiman violados". Dichos argumentos no serán replicados en este apartado, ya que en general se refieren a la contravención al principio de autonomía municipal consagrado en el artículo 115, fracciones I y V, de la Constitución Federal que de igual forma desarrolla en sus conceptos de invalidez.

PRIMERO. Violación en el proceso legislativo respecto a la consulta a los municipios como competentes en materia de asentamientos humanos y por ser tenedores de la facultad concurrente como orden de gobierno fundamental en términos del artículo 115 Constitucional.

Hace referencia a los artículos 9, punto 1, fracción CIV; 14, en sus puntos 1 y 2; 17, punto 1, en su fracción V; 22, punto 1, en su fracción IV; 24, punto 1, en sus fracciones V y VI; 45; 46; 47; 73; 74; 78; 81; 91; 167; 172; 225; 226 y 227, incorporados en el Decreto número 195, con la anuencia del Poder Ejecutivo Local para facilitar:

- a) Control territorial ajeno a la legalidad en el Municipio de Colima, a través de la verificación de congruencia.
- b) La declaratoria de nulidad de actos municipales cuando no se obtenga la verificación de congruencia ante la autoridad estatal, aunque no se trate de los lineamientos o parámetros incorporados en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- c) La omisión y nulidad de las atribuciones, facultades y obligaciones de las comisiones permanentes de desarrollo urbano y vivienda, protección al ambiente y desarrollo sustentable, planeación, obras y servicios públicos municipales, de desarrollo metropolitano, y otras con injerencia en la materia del Cabildo municipal, conferidas en el Reglamento del Gobierno Municipal de Colima, ya que pretenden que con el sólo hecho de que la SEIDUM (Secretaría de Infraestructura local) emita el Dictamen de verificación de congruencia y vinculación, el ayuntamiento debe proceder a autorizar el Proyecto correspondiente.
- d) La creación del Consejo Municipal, para ejercer actos de control político territorial de la zonificación, vigilancia y control del suelo en el Municipio de Colima. Autoridad que tiene una prevalencia de más personas servidoras públicas pertenecientes al Gobierno del Estado de Colima dejando en franca desventaja en la toma de decisiones de competencia municipal a las propias autoridades del Municipio.
- e) La votación del Consejo Municipal ya que tal como se describe en las atribuciones de dicho órgano de consulta, en el artículo 48, es un órgano de consulta con el alcance de emitir opiniones fundadas y motivadas, por lo que sí existe sustento legal, motivación y fundamentación en las opiniones, éstas no deberían estar sujetas a un juicio de valor individual como lo es una votación.
- f) La creación de una Presidencia Honoraria y las atribuciones que como presidencia conjunta se le otorgan, al Titular del Ejecutivo Estatal, ya que se le confiere el cargo de manera permanente, no así a la presidencia ejecutiva representada por uno de los presidentes municipales que integran la metropolización, excluyendo al resto de presidentes municipales; además de otorgarle facultad para nombrar al Titular del Instituto Metropolitano quien fungirá como titular de la Secretaría Técnica de la Comisión Ejecutiva de Metropolización, excluyendo de tal decisión al resto de los presidentes municipales que integran la metropolización. Si bien es cierto que las zonas metropolitanas tal como lo refiere el artículo 109 de esta Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, se conforman cuando dos o más Centros de Población situados en el territorio estatal formen o tiendan a formar una continuidad física, funcional o demográfica, el Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos respectivos, deben planear y regular de manera conjunta y coordinada, es también cierto que los Ayuntamientos que decidan convenir la integración de la metropolización no pierden las facultades de autonomía que les otorga el artículo 115, fracciones I, V y VI, de la Constitución Federal, relativas a la competencia de gobernar de manera exclusiva, sin la existencia de autoridad intermedia alguna.
- g) El surgimiento de un marco jurídico normativo en materia de asentamientos humanos tendiente a nulificar cualquier pronunciamiento municipal, en tanto no obtiene la verificación de congruencia estatal, así como la colateral exigencia a las personas servidoras públicas municipales de formular denuncia de hechos, so pena de ser acreedoras de responsabilidades administrativas.

Señala que, el proceso legislativo que antecedió a la emisión del Decreto número 195, en primera instancia no fue realizado con previsión de consultas en términos de lo establecido por el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, es decir, se impuso solamente la visión de una iniciativa confeccionada por el Diputado Francisco Rubén Romo Ochoa, sin obtener como mínimo una opinión calificada por todos los Municipios integrantes del territorio del Estado de Colima.

Tampoco se tuvo la certeza jurídica de que la pretensión de una verificación de congruencia por la entidad federativa tuviera un efecto meramente transitorio o de ajuste temporal en la vigencia del Decreto 195, máxime que en las disposiciones transitorias nada se dice respecto de que esa figura jurídica que limita las decisiones del Municipio del uso de suelo se mantenga vigente por un corto tiempo, lo cual coloca en la antesala de una autoridad estatal la toma de decisiones respecto del uso y optimización del suelo del territorio de Colima y en caso de que el mismo no sea elevado a la sanción del Gobierno del Estado de Colima, le resta cualquier valor jurídico en el contexto de los asentamientos humanos.

Sin mayor sustancia que una supuesta armonización por las comisiones, se elevó al pleno un dictamen, dejando de considerarse que dentro del proceso legislativo, a la luz de los artículos 123 y 124, fracciones IV y V, y párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, existe una facultad reglada y no discrecional, para que los dictámenes además de contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran, indiquen en el proceso de análisis, las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; así como la valoración no solamente de impactos presupuestarios, sino regulatorios u otros.

Al dictamen no fue agregado opinión técnica jurídica alguna, ni respuesta o en su caso acuses de recibido de consulta efectuada, porque a ninguna autoridad concedora de la materia de asentamientos humanos se consultó, menos fue materia de análisis detallado cada una de las posturas de los diez municipios en torno a si aceptaban ser tutelados en sus políticas públicas urbanas y de los asentamientos humanos bajo la revisión final de todos sus actos por el Gobierno del Estado de Colima, tampoco a cualquier otra instancia gubernamental, privada, social o de cualquier otra naturaleza, sobre las implicaciones de la iniciativa o asunto en estudio y análisis parlamentario.

Luego entonces, se trata de un proceso legislativo irregular, carente de sustancia y de análisis de los principios democráticos que llevaron a crear una nueva ley en materia de asentamientos humanos, imponiendo distintos parámetros a los que fueron concebidos por el Congreso de la Unión en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH).

Lo cual trastoca el esquema constitucional con que fue concebida la autonomía municipal en la formulación de sus planes y programas de desarrollo urbano, pues estos son los únicos a los que exige aquella Ley General se sujeten a una verificación de congruencia, no así a los nimios que tienen que ver con el Vocacionamiento de uso de suelo y que corresponden a una zonificación previamente aprobada y derivada precisamente de los Programas de Desarrollo Urbano.

El Legislativo estaba constreñido y vinculado a observar bases y principios de una mejora regulatoria, que tampoco fue agotado, pues nada de ese proceso de eficiencia en la tramitología gubernamental fue sujeto de análisis parlamentario, tampoco la conveniencia de generar un Consejo Municipal a modo, conformado por el Gobierno Estatal para la toma de decisiones municipales.

Bajo esta lógica, el legislador local antes de diligenciar un procedimiento sumario, debió analizar la trascendencia que tiene para un sistema normativo el apego a la garantía de autonomía constitucional municipal, pues lo que se cuestiona es el despropósito que se persigue de que la autoridad municipal emita un acto administrativo municipal, pero este no tenga una eficacia ni vigencia, sino es desplegada la autoridad del Estado en avalar, refrendar o verificar el contenido del mismo en concordancia no con los instrumentos estatales, sino con los propios que ya tuvieron un proceso de aprobación estatal y que fueron debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, es decir, ya fueron previamente sujetos de sanción a la luz del 44 de la LGAH.

Este Alto Tribunal ya analizó en el amparo en revisión 1738/2005 la importancia de regirse en apego a una Ley General. (Se transcriben diversos párrafos).

Así las cosas, si las Leyes Generales son producto de cláusulas insertas en el plano de la Constitución Federal y por disposición deben ser aplicadas por las autoridades federales y locales, quedaba claro que el Congreso del Estado de Colima al momento de que en Comisiones decide actualizar una nueva Ley, debía analizar escrupulosamente el impacto de una normativa en correlación también con la LGAH, que refrendó los motivos que tuvo el Constituyente Federal para crear la concurrencia de facultades entre los tres órdenes de gobierno, evitando así la invasión a la competencia municipal, pues aquella no lleva al absurdo extremo de controlar inclusive cada Vocacionamiento de uso de suelo que signa la dependencia municipal en la aplicación de la Ley de Asentamientos Humanos.

Por todo lo anterior, el Municipio actor se queja de que la mayoría parlamentaria que aprobó el Decreto controvertido, no se hubiese documentado y tampoco hubiese estudiado que el dictamen carece de una valoración puntual del impacto regulatorio correspondiente que debe generarse en el marco de una mejora regulatoria a la luz de la Ley General de Mejora Regulatoria en correlación con la LGAH.

Tampoco indicó el dictamen, si en el flujo procedimental de la obtención de autorizaciones de los asentamientos humanos, no se genera una doble tramitología para las personas interesadas en las inversiones en materia de urbanización del suelo, que no se justifica precisamente porque desde la LGAH ya fueron acotadas las únicas facultades en las que sí se precisa de la injerencia estatal.

En efecto, en ninguna forma establece el riesgo o la inexistencia de quebrantarse esa autonomía constitucional municipal, al inmiscuirse como materia de sanción estatal al vocacionamiento de uso de suelo, a los programas parciales de urbanización y a los proyectos de integración urbana que en general apruebe el Municipio de Colima, ya sea a través de su dependencia municipal o de su órgano de gobierno o cabildo; resultando así un exceso que este tipo de controles se instrumenten a través del Consejo Municipal en donde se privilegia una integración mayúscula de persona servidoras públicas provenientes del Gobierno del Estado de Colima, pero que tiene un impacto precisamente en el curso del proceso de obtención de los diversos dictámenes que debe generar el Municipio a las personas interesadas en realizar acciones urbanísticas dentro de su territorio.

El decreto aprobado, se olvida por completo que la autonomía municipal contenida en el artículo 115, fracción V, de la Ley Fundamental, impide, cual sea la finalidad pretendida por el Poder Legislativo, llegar al extremo de vulnerar la esfera de atribuciones de que constitucionalmente goza el Municipio de Colima, particularmente la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

La Ley General expedida por el Congreso de la Unión en términos del 73, fracción XXIX-C, solamente produjo injerencia estatal en los siguientes apartados:

- El ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. Artículo 44 de la LGAH.
- Corresponde a las entidades federativas: Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de los municipios asociados, conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal. Artículo 20, punto 1, fracción VII, de la LGAH.
- Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal. Artículo 20, punto 1, fracción VIII, de la LGAH.
- Atender las consultas que realicen los municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano. Artículo 20, punto 1, fracción XXVI, de la LGAH.

Luego se afectan las competencias constitucionales municipales de esta parte actora, que igualmente se desprenden de la fracción II del artículo 115 constitucional, porque el Municipio de Colima ha expedido previamente y por exigencia del propio legislador local, un marco jurídico inherente a la mejora regulatoria, reduciendo este actuar, al incrementar el número de trámites, procesos, requisitos, lineamientos y tiempos de respuesta, en detrimento del eficiente servicio público y en regresión de los derechos de los gobernados en sus gestiones gubernamentales municipales.

Por lo anterior, el legislador local inaplicó el artículo 25 constitucional en su párrafo último, el cual se relaciona con la materia regulatoria, pues lejos de buscar trámites eficientes en la facultad que concurrentemente desarrolla el Estado y el Municipio, creo cercos que impiden la evolución de un trámite con certeza jurídica desde el seno municipal para el gobernado o solicitante.

No debe perderse de vista, que si bien es cierto la iniciativa no genera impacto presupuestario respecto del manejo financiero o presupuestario de las finanzas municipales, si afecta a la ciudadanía con el Municipio desde el momento en que este debe cubrir el derecho de un trámite en materia de asentamientos humanos, pero dependerá la vigencia de su autorización, de su permiso, de su Vocacionamiento, de su licencia de construcción inclusive, a que la autoridad estatal se pronuncie al respecto, bajo la premisa de la verificación de congruencia, Siendo que, no dispone a la fecha de un instrumento estatal denominado Programa Estatal de Desarrollo Urbano, Programa de Desarrollo Urbano Estatal, Plan Rector del Desarrollo Urbano Estatal, con el cual concurrir, coincidir o concertar congruencia.

SEGUNDO. Violación a la autonomía municipal.

Señala que pueden existir medidas legislativas vinculadas con una finalidad constitucional válidamente aceptable, donde el Poder Legislativo a través de un proceso legislativo procura homologar o adecuar ciertos preceptos jurídicos, ponderar

si introduce mayores prohibiciones o refuerza los alcances de la Ley General misma, lo cual debe indicar con puntualidad precisamente demostrando las razones o motivaciones sociales que lo llevaron a ese extremo, por ejemplo:

- La incapacidad técnica de autoridades municipales o la propia solicitud de ellas de que sea el Gobierno Local quien desarrolle tal o cual facultad encomendada de inicio al Municipio;
- El abuso sistemático de una competencia municipal en detrimento de la facultad que concurrentemente se le asigna también al Gobierno del Estado de Colima;
- El análisis técnico desde el plano de la Federación, de que un Municipio determinado está dejando de cumplir con las tareas que constitucionalmente tiene encomendadas y en donde necesita tanto el refuerzo de la Federación, como del propio Gobierno del Estado.

Medida legislativa que para considerarse pertinente o apropiada constitucionalmente hablando, igualmente debe ser analizada o debatida por los asambleístas.

Cita la jurisprudencia: **“LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.”**

Señala que el legislador quien en el año dos mil veintidós recibió iniciativas en torno a los asentamientos humanos y en ellas se incorporaron los controles que le restan competencia al Municipio de Colima, Estado de Colima, lo mínimo que debía hacer el Poder Legislativo demandado, era interrogar a los asambleístas que dieron curso a esas iniciativas y a las autoridades encargadas de la mejora regulatoria, sobre el Dictamen de Verificación de Congruencia a cargo del Gobierno del Estado, que prevé la ley impugnada, ya que no se limitó a los programas de desarrollo urbano, sino que fue al extremo de verificar congruencia del Dictamen emitido por el Ayuntamiento para checar si este es congruente o guarda relación con los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, lo cual genera facultades de control político y no técnico en la concurrencia de las atribuciones de asentamientos humanos. Lo cual no se deriva ni tiene su fundamento en la fracción III del artículo 1; fracción VII del artículo 10; párrafo final del artículo 23 y del diverso 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Si bien es cierto, que analizar y calificar la congruencia y vinculación de la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, no es un capricho ni una invasión de competencias municipales, sino que busca establecer un control y armonía entre poderes, sujetos a normas y procedimientos legislativos expresos, evitando el abuso y corrupción. Esta tarea debe partir de que el gobierno del Estado de Colima haya creado sus propios instrumentos de planeación estatal con base en la preponderancia que tienen los instrumentos de planeación municipal.

Con la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Colima, Colima, y su publicación en el medio oficial, queda formalizada la dictaminación de congruencia de parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano Estatal, el cual ha tenido diversas modificaciones, mismas que han quedado validadas en su aspecto de congruencia.

Desde la conformación del Programa de Desarrollo Urbano Municipal solamente debe de ser materia de congruencia los Planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipales que forman parte del sistema estatal de planeación en la categoría de básicos, debido a que el resto de planes o programas derivados, estudios, proyectos, dictámenes, licencias, permisos o similares, son de atribución municipal, en la materialidad de los sucesos inclusive en el año dos mil veintidós e inicios del dos mil veintitrés, se han seguido tejiendo los lazos de subordinación, que no de concurrencia, inclusive en los vocacionamientos de uso de suelo que emite el Municipio de Colima, Colima, los cuales sí o sí deben ser avalados por el Gobierno del Estado de Colima.

Hecho que llega al extremo a partir del dos de enero de dos mil veintitrés de indicar de nullos los pronunciamientos municipales que no tengan apego o guarden sanción por las autoridades estatales. Ese límite de respeto a la autonomía municipal es el que se solicita analizar, porque no se cuestiona que el Ejecutivo local no tenga competencia concurrente, sino que abusando de esta llega al extremo de revisar por segundas o terceras ocasiones, oficios que se generan desde el plano municipal y que no trascienden a los instrumentos primarios o básicos de la planeación urbana, que debe ser respecto de los únicos en que despliegue esa facultad de supervisión o anuencia concurrente, pero anclados con el Sistema estatal de Planeación Básico y el marco estatal de desarrollo urbano que previamente haya sido dispuesto; no hacerlo de esta forma pone al Municipio de Colima, a merced de las ocurrencias, posturas o improvisaciones de los servidores públicos del Gobierno del Estado, para que discrecionalmente inclinen su valoración o votación en el Consejo Municipal, en la Comisión Ejecutiva Metropolitana y el Instituto de Planeación Metropolitana, a aquellos objetivos que les trace el poder ejecutivo en franca violación inclusive del propio Programa de Desarrollo Urbano Municipal previamente sancionado, además del hecho de que la competencia y autonomía de los órganos internos de control es por orden de gobierno y no existe una

responsabilidad compartida respecto de aquellas determinaciones en donde se confronte lo resuelto por el Municipio, contra lo deseado por el Estado de Colima y viceversa.

El Congreso de la Unión, al emitir la Ley General en la materia (LGAH), tenía como propósito evitar tales excesos, indicando puntualmente en los artículos 10, 11, 19 y 23, lo siguiente:

SE TRANSCRIBE

Por ello, si a la fecha no existe un programa estatal de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima y no existió uno tampoco durante la vigencia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado que fue abrogada, es claro que no existe justificación tampoco al inicio del dos mil veintitrés para que la autoridad estatal pretenda con el aval del Congreso del Estado, inclusive estar al pendiente de los vocacionamientos de uso de suelo que el Municipio expida, pues ya hubo una previa congruencia respecto del Programa de Desarrollo Urbano municipal, como lo fue el del año dos mil trece y su actualizado del dos mil quince. Máxime que la verificación de congruencia no parte de su vinculación con un programa Estatal, por lo que en tanto no existan ordenamientos estatales no se debe exigir al Municipio que inclusive se obtenga un dictamen estatal para los programas derivados.

Resulta por tanto una violación a la Constitucional Federal que el numeral 172 del Decreto número 195 atribuya que, con base en el Dictamen de Vocación de Suelo, el Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, verificará la congruencia de las autorizaciones o determinaciones municipales, relativas a las acciones urbanísticas, aun cuando se encuentren fuera del centro de población; indicando ese precepto en contraposición de los parámetros dispuestos por el artículo 44 de la LGAH, que si la Secretaría no emite la verificación de congruencia en el plazo señalado, aplicando la negativa ficta, el promovente podrá impugnar ésta conforme a las disposiciones previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Colima y sus Municipios; cuando la norma general indica que si no hay pronunciamiento a tiempo en materia de congruencia debe imperar una afirmativa ficta.

Se transcribe la definición de “acción urbanística” contenida en el artículo 9 del Decreto Impugnado; la cual se refiere a que, de todo aquello que se genere un documento público municipal con los alcances que señala el Decreto número 195, debe existir una verificación de congruencia por el Gobierno Estatal. En ese sentido, de las normas indicadas en la demanda, se desprende una vulneración directa a la competencia que tiene reconocida el Municipio actor en el artículo 115 de la Constitución Federal, y en la Ley General de la materia que se analiza, que no resultan acordes tampoco a la mejora regulatoria ordenada por la Ley General de esa materia.

Por ello, este Alto Tribunal dispone de argumentos sobrados para reiterar que la mecánica utilizada por los poderes demandados, partió de una práctica parlamentaria carente de análisis técnico en un ámbito de especialización en donde los asentamientos humanos tampoco pueden ser controlados por la autoridad estatal, porque el numeral 19 de la LGAH señala con claridad, que, corresponderá a los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales.

El Estado le restringe al municipio actor en términos del 115, fracciones II y V, constitucional en relación con la LGAH definir sobre la creación de su Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, e impone en razón del DÉCIMO TRANSITORIO del Decreto número 195, lo siguiente:

“DÉCIMO. Dentro del plazo de un mes, contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos deberán convocar a las sesiones de instalación de los Consejos Estatal y Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Los Consejos Estatales y Municipales anteriormente referidos, deberán dentro de los 30 días posteriores a su instalación deberán emitir su respectivo Reglamento.”

Los poderes demandados, pasaron por alto que el numeral 19 de la LGAH les imponía la obligación al adecuar la legislación o expedir una nueva, de sujetarse al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siguiendo la máxima de que en el municipio, en el ámbito de su respectiva competencia, se conformen órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural, no así con preeminencia de mayores integrantes del Gobierno del Estado, como lo marca el numeral 45 de la norma impugnada.

SE TRANSCRIBE

Definir por el Municipio quiénes deben conformar su Consejo Municipal, además de incurrir en la prohibición constitucional de crear autoridades intermedias, lo que resulta en la intención de controlar la toma de decisiones que inclusive un órgano de participación ciudadana y plural debe conocer de los asentamientos humanos en el territorio municipal.

Las normas tildadas de inconstitucionales atentan pues contra la autonomía constitucional que en materia de desarrollo urbano tienen los Municipios, y la razón de ser de la autonomía, tiene como objetivo último evitar posibles obstrucciones con fines políticos o, en su caso, evitar la manipulación o subordinación de las y los integrantes de un Consejo Municipal.

Señala que, en aplicación del principio donde existe misma razón debe privar misma disposición, el amparo en revisión 1100/2015 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal. Cita la tesis de la Segunda Sala: “**GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.**”

7. **CUARTO. Artículos constitucionales señalados como violados.** Los artículos 16; 25, párrafos primero, sexto, noveno y último; 73, fracción XXIX-C; 109, fracción III, párrafos penúltimo y último; 115, fracciones I, II, V, incisos a), b), c), d) y f) y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
8. **QUINTO. Trámite de la controversia.** En proveído de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta acordó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente **125/2023**, y se designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento, al existir conexidad con las controversias constitucionales **244/2023, 177/2023, 190/2023 y 195/2023**, asuntos en los que se impugnó el mismo decreto legislativo.
9. El trece de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro Instructor admitió a trámite la demanda; se tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Colima; y tuvo por presentado únicamente a la persona titular de la Sindicatura del Municipio actor, con la personalidad que ostenta¹, al ser atribución exclusiva de éste la representación legal del ayuntamiento; y se ordenó emplazarlos para que formulara su contestación; asimismo, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su derecho correspondiese. De igual forma, se ordenó la apertura del incidente de suspensión solicitado por la demandante.
10. Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio, el trece de marzo de dos mil veintitrés, se negó la suspensión solicitada por lo que hace a la norma impugnada.
11. **SEXTO. Contestación de la demanda.**
12. **Poder Legislativo Estatal.** Por escrito depositado en la oficina de Correos de México, del servicio postal del Municipio de Colima, Estado de Colima, el día quince de mayo de dos mil veintitrés y recibido el día veintidós del propio mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Diputada Yommira Jockimber Carrillo Barreto, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Colima, dio contestación a la demanda.
13. La autoridad demandada manifestó en su contestación, sucintamente, lo siguiente:

Contestación precisa de cada uno de los hechos narrados en los antecedentes de la demanda:

Es cierto que del apartado de "antecedentes", contenido en el decreto número 195, por medio del cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el periódico oficial "El Estado de Colima", el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, se desprende que se recibieron ante el Congreso del Estado diversas iniciativas, sin embargo, la actora omite mencionar que el Diputado Héctor Magaña también había presentado iniciativa de reforma a diversos artículos.

Respecto al tercer punto de los antecedentes de la demanda, es importante esclarecer que conforme a lo señalado sobre que ninguna iniciativa presentada al Congreso del Estado, fue sujeta a un dictamen de mejora regulatoria, dentro de su proceso legislativo y su posterior evolución en dictamen de Comisiones conjuntas, respecto a la exigencia de la Ley General de Mejora Regulatoria en sus artículos 1, 66, 67, 68, 71, 73, 74 y 75 que a excepción del artículo 1 los demás se encuentran contemplado en el Título Tercero "De las herramientas del sistema nacional de mejora regulatoria", Capítulo III "Del Análisis de Impacto Regulatorio".

Por lo anterior, resulta importante señalar lo establecido en el Capítulo VI "De la Implementación de la Política de Mejora Regulatoria por los Poderes Legislativo, Judicial, los Organismos con Autonomía Constitucional y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales", el artículo 30, establece que las autoridades referidas en el capítulo VI, entre las que se encuentra este PODER LEGISLATIVO, solo están obligadas a la atención del

¹ De conformidad con las documentales que exhibe para tal efecto y en términos del artículo siguiente:

Artículo 51 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

Son atribuciones del Síndico:

Las síndicas o síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones: (...)

III. La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; (...).

Capítulo I del Título Tercero de la Ley General de Mejora Regulatoria en relación con el Catálogo, es decir, contrario a lo que afirma la actora, no le es aplicable el título tercero, capítulo III de la Ley, referente al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

SE TRANSCRIBE

De la misma manera, lo reafirma el artículo 3 de la Ley General de Mejora Regulatoria, en donde establece el catálogo de glosario de términos, específicamente en la fracción XIX, que define quienes son los sujetos obligados:

“Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: ...

XIX. Sujeto Obligado: *La Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.*

Los poderes legislativos, judiciales, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa, que no formen parte de los poderes judiciales serán sujetos obligados para efectos de lo previsto en el Capítulo VI del Título Segundo de esta Ley;”

Por lo que respecta a la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima y sus Municipios, su artículo 4 establece en las "Definiciones generales" numeral 1, fracción XXV, que el Poder Legislativo, entre otros, solo serán sujetos obligados para lo previsto en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley.

“Artículo 4. Definiciones generales

1. Para efectos de la presente Ley, se entiende por:

XXV. Sujetos Obligados: *a las dependencias y entidades de la APE; los Ayuntamientos del Estado de Colima, sus dependencias y entidades.*

Los poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos y los órganos jurisdiccionales, que no formen parte del poder judicial, solo serán Sujetos Obligados para lo previsto en el Capítulo I del Título Tercero de la presente Ley;”

En ese sentido, lo que establece el Título Tercero y Capítulo I de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima y sus Municipios a la letra dice:

TÍTULO TERCERO DE LAS HERRAMIENTAS DEL SISTEMA ESTATAL DE MEJORA REGULATORIA
CAPÍTULO I
CATALOGO ESTATAL

Es decir, solamente para el Catálogo Estatal que de acuerdo a lo que dice el artículo 31 de la Ley, refiere que tiene como objeto otorgar seguridad jurídica a las personas, dar transparencia, facilitar el cumplimiento regulatoria, así como fomentar el uso de las tecnologías de información.

El Catálogo Estatal se integra por: Registro Estatal de Regulaciones; Registro Estatal de Trámites y Servicios; Expediente para Trámites y Servicios; Registro Estatal de Visitas Domiciliarias; Registro de Protesta Ciudadana; y Buzón de Sugerencias de Mejora de Trámites y Servicios. Ninguno de ellos hace alusión al "Análisis de Impacto Regulatorio" como lo pretende hacer creer la actora.

La regulación Federal le dio al Poder Legislativo, excepcionar de su aplicación la totalidad de la Ley y en esa misma tesitura, también lo establece la legislación local de la materia, como se ha explicado anteriormente. Por lo anterior, se concluye que la parte actora no tiene razón, al no ser el Poder Legislativo un sujeto obligado para la aplicación de los artículos 66 al 75 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

También se menciona que los ajustes realizados a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, nacieron de una serie de trabajos exhaustivos y multidisciplinarios, tanto con desarrolladores, Ayuntamientos, Fedatarios Públicos, cámaras empresariales, entre otros; incluso, se menciona que se desarrollaron 6 foros de parlamento abierto en temas de movilidad y de asentamientos humanos, encabezados por la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, y cuyas propuestas y deliberaciones fueron turnadas a la Comisión respectiva para efectos de su consideración.

La Ley que ahora se impugna, cuenta con sustento constitucional y legal, ya que en materia de asentamientos humanos existe disposición en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 27, párrafo tercero. De igual

manera el TERCERO transitorio de la Ley General de la materia ordena a los tres órdenes de gobierno crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de la Ley.

El Decreto 195, no fue incorporado como una comunicación, sino que se incorporó dentro del orden del día de la sesión del dieciséis de noviembre de dos mil veintidós.

Razones que se estiman pertinentes para sostener la validez del articulado de la Ley demandada.

A) La promovente de la presente controversia demanda la invalidez de los artículos 9, fracciones XXXVII, XXXIX y CIV, 24, 91, 92, 167, 172, 227 y 228 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, bajo el argumento principal de que lo establecido en dichos preceptos legales invade facultades de competencia exclusiva del Municipio y afecta su autonomía; siendo la figura de la "**verificación de congruencia**", prevista en el articulado de referencia, de la cual se duele principalmente.

Ahora bien, de un análisis a los preceptos legales impugnados, así como al artículo 115 constitucional, no se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano. Los casos de la fracción V del artículo constitucional citado deben entenderse en el contexto de las facultades concurrentes, distribuidas constitucional y legalmente y que deben ser desarrolladas en los términos de las leyes federales y estatales aplicables. En el contexto de las facultades concurrentes a las que hace referencia la fracción V del artículo 115 constitucional, se desprende que el legislador otorgó una mayor participación a los Municipios en materia de asentamientos humanos; sin embargo, no decretó una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de gobierno.

En ese sentido, resulta indispensable mencionar los precedentes en interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, promovidas respectivamente por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las jurisprudencias siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL". (SE TRANSCRIBE)

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA". (SE TRANSCRIBE)

Las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional, se encuentran sujetas a los lineamientos previstos en leyes federales y estatales y no exclusivamente del Municipio. Tampoco llegar al extremo contrario: al considerar que el Municipio deba quedar al arbitrio y merced de las decisiones del Estado, cuando éstas resultan arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas, como es la Secretaría de Infraestructura Desarrollo Urbano y Movilidad perteneciente al Gobierno del Estado de Colima. La no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la secretaría una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación.

La verificación de congruencia deberá contener los motivos y las razones por las cuales el Gobierno Local decida sobre la viabilidad de los planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar irregularidades. Así, el propio artículo 9, fracción CIV, de la ley impugnada define a la verificación de congruencia.

Se transcriben las tesis de jurisprudencia: **"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS ARTÍCULOS 10, 28 A 31 Y 63 A 67 DE LA LEY DE VIVIENDA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, AL PREVER DIVERSAS ATRIBUCIONES ESTATALES EN ESA MATERIA REFERENTES A LA VIVIENDA, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."**, **"FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES"**.

Por lo anterior, los argumentos de la actora se traducen en una errónea interpretación en cuanto a la invasión de competencias, ya que, mediante las diversas interpretaciones que ha emitido este Alto Tribunal, así como las posturas por medio de las cuales ha resuelto controversias constitucionales sobre el tema de Asentamientos Humanos, podemos advertir que el Supremo Tribunal ha considerado como FACULTADES CONCURRENTES las contenidas en el multirreferido artículo 115, fracción V, constitucional. Asimismo, sostiene que en dicho precepto el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio, y no una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Por otro lado, el Municipio actor no hace valer, en contra de ninguno de los preceptos impugnados, una afectación real a su ámbito de competencias asignado constitucionalmente.

Se cita la jurisprudencia: **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR CONSTRUCCIONES IRRESTRICTO”**.

B) Respecto a los artículos 17, párrafo primero, fracción V; 22, párrafo primero, fracción IV; 45, párrafo primero, fracción IV, 46, párrafo primero; 47, párrafos primero y segundo; 73, párrafo séptimo; 74, párrafo primero; 78, párrafo primero; 81, párrafo primero; 225, párrafos primero al tercero; y 226, párrafos primero al cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, cuya invalidez se demanda por incorporar al Consejo Municipal a tres personas servidoras públicas de Gobierno del Estado.

Ante ello, se manifiesta que el Decreto 195 establece la integración de un Consejo Municipal con derecho de voz y voto de todos sus participantes, con fundamento en el artículo 47 de la Ley en mención, es decir, no puede considerarse al Municipio como un mero ejecutor de las decisiones del funcionariado estatal. En el mismo sentido, se aclara que, contrario a lo que afirma el actor de contar únicamente con 2 personas integrantes en el Consejo Municipal, dicho órgano se encuentra conformado por 3 representaciones municipales, todos con voz y voto; tal integración se encuentra plasmada en el artículo 45 de la Ley de la materia.

SE TRANSCRIBE

Por tanto, toda vez que las tres representaciones municipales cuentan con derecho de voz y voto, máxime que la Presidencia cuenta con el voto de calidad en caso de empate, es que no pueden considerarse como un mero ejecutor de las decisiones del funcionariado Estatal.

Adicionalmente, los Consejos Municipales no están facultados para "analizar, jerarquizar y autorizar" obras, proyectos y acciones en materia de desarrollo urbano, sino que emite opiniones y recomendaciones no vinculantes, por lo que no se invaden facultades exclusivas del Municipio. Señala que ya ha existido pronunciamiento al respecto por parte de este Alto Tribunal.

Respecto a las funciones que realiza el Consejo Municipal, este desarrolla las facultades concurrentes en las materias de desarrollo y planeación urbana, en términos de la distribución competencial establecida constitucionalmente desde la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano hasta las facultades municipales que se encuentran establecidas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución; por ende, no se advierte que las funciones atribuidas a este consejo, al resultar todas relacionadas con el desarrollo de las competencias señaladas, resulte transgresora de la autonomía municipal. Así lo prevé el artículo 48 (no impugnado).

SE TRANSCRIBE

Es decir, en lo que concierne a sus funciones específicas, el artículo 48 de la Ley establece que consisten en emitir opiniones (I, II, III y VIII), formular propuestas (IV, V, VII y X), canalizar con autoridades competentes las propuestas que le sean presentadas (VI y IX). Finalmente, para su actuar, está facultado para emitir su reglamento interior (Transitorio Décimo). En ese sentido, dichas funciones son congruentes con las atribuciones que, conforme a los artículos 19 y 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano señala que deben tener los Consejos municipales. Como ha quedado detallado, las funciones del citado Consejo radican en emitir su opinión, realizar recomendaciones y promover la participación ciudadana a través de la formulación de propuestas relacionadas con políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en su artículo 19 prevé que "Corresponderá a los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales.". Lo mismo sucede con la figura de la Comisión Ejecutiva Metropolitana, prevista en el capítulo IV de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, así como todas aquellas figuras afines, de las cuales la actora también se duele alegando violación a la autonomía municipal en materia de asentamientos humanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desprende que la Comisión Ejecutiva Metropolitana también busca garantizar la planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas, lo que no afecta las atribuciones que tienen los municipios en dicha tarea; más aún, cuando se advierte que el legislador distinguió la manera de llevar a cabo la planeación en las zonas metropolitanas que se ubiquen en dos o más municipios, de aquellas otras que se localizan en el territorio de uno solo.

Los artículos 108, 109 y 111, señalan que, solo cuando uno o más centros urbanos situados en territorios de dos o más municipios formen una continuidad física y demográfica, será cuando el Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben convenir la delimitación y constitución de dicha zona metropolitana o conurbada, así como planear y regular de forma conjunta y coordinada el desarrollo de tales centros urbanos.

Por ende, no estamos ante una intervención indebida del Estado en las zonas metropolitanas, puesto que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

C) Respecto al artículo 14 de la Ley Impugnada: Limitaciones de Registro y operaciones catastrales.

El municipio actor impugna el artículo 14 de la Ley alegando que: "... prohíbe a catastro municipal realizar actos propios de su competencia en el territorio del municipio de Colima, pues lo obliga a la prohibición de inscripción de cualquier escritura, acto, contrato, convenio o afectación, que no se ajuste o se encuentre confeccionado de conformidad en la LAHOTDUEC o en los programas respectivos... además la obligación de que tan pronto tenga conocimiento de las violaciones e inobservancias, deberá suspender la sustanciación del trámite e informar del motivo a la parte interesada o solicitante, procediendo inmediatamente después a denunciar en los órganos internos de control el hallazgo"; refiriendo que estas disposiciones violentan la autonomía municipal en cuanto a asentamientos humanos y afectan la esfera de su competencia.

De lo estipulado en el precepto legal, no se desprende una violación directa y exclusiva al Catastro Municipal, a su competencia o sus funciones; por el contrario, se prevé una regulación necesaria y legal, es un control de legalidad. Todo esto en observancia del principio de concurrencia que debe operar en materia de asentamientos humanos. Incluso, el precepto legal no hace referencia exclusiva a los catastros municipales, sino al Instituto del Registro del Territorio, el cual es un organismo público estatal; también hace referencia a los Notarios Públicos, quienes no son funcionarios del Municipio; al Catastro Estatal y en general, a todas aquellas dependencias que por la naturaleza de sus funciones tengan contacto directo con la materia; por ende, es inválido el argumento del Municipio en el sentido de que se violenta la competencia y autonomía del municipio al establecer simplemente que el Catastro Municipal observe y aplique la Ley.

Aunado a lo anterior, la prohibición a todas las personas servidoras públicas (estatales o municipales) de inscribir escritura, acto, contrato, convenio o afectación, que no se ajusten a la Ley o en los programas respectivos, es una prohibición que persigue el combate a la corrupción, es decir, en ese mismo párrafo, establece que las personas servidoras públicas tan pronto tengan conocimiento de las violaciones e inobservancias, deben suspender la sustanciación del trámite e informar del motivo a la parte interesada, procediendo a la denuncia en los órganos internos de control de cada dependencia, incluidas las municipales, sin que esto sea motivo de materia exclusiva del Estado o del municipio. En ese sentido, el prohibir la Ley que continúen efectuándose actos que van en contra de la misma es parte de lo que se está obligado a realizar cualquier persona servidora pública.

Actuar de manera contraria a la ley, en este caso, referir como lo hace la parte actora, que la ley le prohíbe al catastro municipal realizar actos propios de su competencia en el territorio del municipio al obligarlo a la prohibición de inscribir escrituras, actos, contratos, convenios o afectaciones que no se ajusten a la Ley o a los programas, no se considera una invasión de competencias, sino una afirmación de que las personas servidoras públicas tienen el deber de vigilar siempre cumplir la ley y no permitir que cualquier acto que vaya en contra de ella, se dé continuidad, permitiendo desde su competencia o atribución que los actos se sigan viciando a complacencia de la persona servidora pública, pues de ser así, se estaría infringiendo la Ley General de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 1, 2, 6, 7, 8, 49, 62 y demás relativos.

En relación con lo anterior, el artículo 109 de la referida Ley General obliga a que las personas servidoras públicas no violen la ley estatal de la materia y los planes o programas.

El Municipio promovente de la controversia no sustenta legalmente su argumento; es decir, es omiso en referir en que apartado del universo legal vigente, se establece que los Catastros Municipales, se encuentran exentos de observar determinada norma o que dichos organismos son totalmente autónomos e independientes respecto de leyes estatales; por el contrario, existe disposición expresa dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que obliga a las dependencias registrales, incluyendo catastros municipales, al cumplimiento de las normas en materia de asentamientos humanos.

Ahora bien, respecto a la nulidad de los trámites o transmisiones en que se consignent operaciones ejecutadas violatorias del marco normativo, que refiere el artículo 14 de la Ley Estatal de la materia, es el resultado de una homologación de la Ley General. (Se transcriben artículos 110, 111 y 113).

D) En cuanto a la supuesta violación en el proceso legislativo respecto a la consulta a los municipios, se desprende que el proceso legislativo que originó el Decreto en mención emanó de diversos trabajos, no solo de la Legislatura actual, sino que es el resultado de la continuidad de lo desarrollado por la Quincuagésima Novena Legislatura.

Además, en el multirreferido Decreto también se menciona que los ajustes realizados a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, nacieron de una serie de trabajos exhaustivos y multidisciplinarios, tanto con desarrolladores, Ayuntamientos, Fedatarios Públicos, cámaras empresariales, entre otros; incluso, se menciona que se desarrollaron 6 foros de parlamento abierto en temas de movilidad y de asentamientos humanos, encabezados por la Comisión de Desarrollo Urbano, como ya se había referido.

14. SÉPTIMO. Contestación de demanda.

15. Poder Ejecutivo del Estado de Colima. Por escrito recibido el doce de mayo de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Roberto Rubio Torres, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado, dio contestación a la demanda.

El Poder Ejecutivo Local al contestar la demanda señaló, en síntesis, idénticos argumentos que el Poder Legislativo, en cuanto a los fundamentos jurídicos que se estiman pertinentes para sostener la validez del articulado de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, que se impugna.

16. OCTAVO. Opinión del Fiscal General de la República. De autos no se advierte que la entidad referida formulara manifestación alguna.

17. NOVENO. Audiencia. Agotado el trámite respectivo, el cinco de julio de dos mil veintitrés, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

18. DÉCIMO. Cierre de instrucción. Mediante acuerdo de fecha diez de julio de dos mil veintitrés, una vez que se dio cuenta con el resultado de la audiencia y se dio cuenta al Ministro Instructor del contenido del expediente de la controversia constitucional 125/2023, se cerró instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

19. PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y punto segundo, fracción I, del Acuerdo General 1/2023², modificado por acuerdo del Tribunal Pleno el diez de abril de dos mil veintitrés y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de abril de dos mil veintitrés, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Colima, Estado de Colima, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad.

20. SEGUNDO. Oportunidad. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente.

21. Del análisis integral del escrito inicial de demanda se advierte que el Municipio actor solicita, medularmente, la declaración de invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

22. Como puede observarse, en el caso, se solicita la declaración de invalidez de normas de carácter general, por lo que, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y

² Consultable en el **Acuerdo General número 1/2023**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 2023. Disponible para su consulta en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5678751&fecha=03/02/2023#qsc.tab=0

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

23. En el caso, es aplicable la primera hipótesis, ya que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez del Decreto que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad, el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil veintitrés³, como se expone en la siguiente imagen:

| Enero de 2023 | | | | | | |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|---------|
| LUNES | MARTES | MIÉRCOLES | JUEVES | VIERNES | SÁBADO | DOMINGO |
| | | | | | | 1 |
| 2 Inicio del plazo | 3 Día 2 | 4 Día 3 | 5 Día 4 | 6 Día 5 | 7 | 8 |
| 9 Día 6 | 10 Día 7 | 11 Día 8 | 12 Día 9 | 13 Día 10 | 14 | 15 |
| 16 Día 11 | 17 Día 12 | 18 Día 13 | 19 Día 14 | 20 Día 15 | 21 | 22 |
| 23 Día 16 | 24 Día 17 | 25 Día 18 | 26 Día 19 | 27 Día 20 | 28 | 29 |
| 30 Día 21 | 31 Día 22 | | | | | |
| FEBRERO DE 2023 | | | | | | |
| Febrero de 2023 | | | | | | |
| LUNES | MARTES | MIÉRCOLES | JUEVES | VIERNES | SÁBADO | DOMINGO |
| | | 1 Día 23 | 2 Día 24 | 3 Día 25 | 4 | 5 |
| 6 | 7 Día 26 | 8 Día 27 | 9 Día 28 | 10 Día 29 | 11 | 12 |
| 13 Concluye plazo. | | | | | | |

24. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ocho de febrero de dos mil veintitrés, según se desprende de autos, no cabe duda, que la demanda fue promovida en forma oportuna.

³ Debiéndose descontar los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, así como los días cuatro, cinco, seis, once y doce de febrero de dos mil veintitrés, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

25. **TERCERO. Legitimación activa.** Enseguida estudiaremos la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.
26. De conformidad con el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
27. En el presente asunto, el actor es el Municipio de Colima, Estado de Colima, y en su representación, suscribieron la demanda Elia Margarita Moreno González y Jesús Alberto Partida Valencia, ostentándose como Presidente y Síndico respectivamente, cargo que acreditaron con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez otorgada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima, a través del Consejo Municipal Electoral, de fecha diecisiete de junio de dos mil veintiuno, así como con la copia certificada del acta número 149, de fecha quince de octubre de dos mil veintiuno, correspondiente a la sesión solemne de Cabildo en la que rindieron protesta legal.
28. En ese sentido, las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, establecen que el Síndico Municipal tiene a su cargo la representación legal del Ayuntamiento. Por lo tanto, el Síndico que suscribe la demanda, cuenta con la facultad de representación del Municipio actor y por tanto cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional en defensa de los intereses del Municipio que representa.
29. Respecto a la legitimación de la Presidenta Municipal, en el acuerdo de admisión emitido por el Ministro instructor, se tuvo por presentado únicamente a la persona titular de la Sindicatura del municipio actor⁴, lo anterior, al ser atribución exclusiva de ésta la representación legal del Ayuntamiento.
30. Por tanto, el único legitimado para promover la presente controversia constitucional es el Síndico en representación del Municipio.
31. **CUARTO. Legitimación pasiva.** Resulta necesario analizar la legitimación de las autoridades demandadas, en atención a que es una condición indispensable para la procedencia de la acción que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.
32. En auto de trece de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima.
33. **Poder Ejecutivo Local.** El Poder Ejecutivo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la promulgación de la norma general que se impugna.
34. Asimismo, comparece en representación de este Poder, Roberto Rubio Torres quien se ostenta como Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, cargo que acredita con la copia certificada de su nombramiento de uno de noviembre de dos mil veintiuno, en la que consta que fue designado por el Ejecutivo Estatal en el cargo con que se ostenta. Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir, en representación del Poder Ejecutivo Local, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima⁵, por lo

⁴ De conformidad con las documentales que exhibe para tal efecto y en términos del artículo siguiente:

Artículo 51 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. Son atribuciones del Síndico:

Las síndicas o síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones: (...)

III. La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; (...).

⁵ **Artículo 65.**

La función de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de una Consejera o Consejero, quien dependerá directamente de la Gobernadora o Gobernador y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejera o Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Fiscal General del Estado, previstos por el artículo 83 de esta Constitución.

La Consejera o Consejero Jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que la Gobernadora o Gobernador del Estado deba presentar al Congreso del Estado, representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado, en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

Sin perjuicio de lo anterior, la Gobernadora o Gobernador podrá ser representado jurídicamente por las Secretarías o Secretarios de la Administración Pública del Estado en los términos que disponga la ley.

tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

35. **Poder Legislativo del Estado de Colima.** El Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la emisión de la norma general que se impugna.
36. Comparece en representación del Poder Legislativo Local, la Diputada Yommira Jockimber Carrillo Barreto, quien se ostenta como Presidenta de la Mesa Directiva del Segundo Periodo de Sesiones correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Colima, cargo que acredita con el original del Acta de la Sesión Pública Ordinaria número tres, celebrada por el mencionado órgano legislativo el veintisiete de abril de dos mil veintitrés.
37. Dicha funcionaria se encuentra facultada para acudir en representación del Poder Legislativo Local, de conformidad con el artículo 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima⁶, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo del Estado de Colima.
38. **QUINTO. Fijación de la litis.** De una lectura integral del escrito de demanda, este Tribunal Pleno advierte, por un lado, la pretensión del Municipio actor es que se declare la invalidez del Decreto 195 por el cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, por vicios en el proceso legislativo, que a su consideración tienen el potencial invalidante de toda la norma.
39. Adicionalmente en su demanda plantea conceptos de invalidez en los que impugna diversos artículos que en lo particular estima violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
40. De ahí que, para atender bajo el principio de completitud la cuestión efectivamente planteada, además del estudio del proceso legislativo a partir de los vicios que se acusan, se debe precisar cuáles son los artículos impugnados atendiendo a los lineamientos que la Ley Reglamentaria y este Alto Tribunal ha establecido en materia de suplencia de la queja y cuestión efectivamente planteada.
41. Por otra parte, en la demanda se citan como impugnados otros artículos, sin embargo, no se aducen argumentos específicos para señalar de manera efectiva vicios de inconstitucionalidad de todas las porciones normativas invocadas o transcritas en el cuerpo de la misma, concretamente los artículos 17, numeral 1, fracción V; 74; 78; 81 y 225 del Decreto impugnado.
42. Así, debe precisarse que el Municipio actor señaló como impugnados en su demanda los artículos **9**, numeral 1, fracciones XXXVII, XXXIX y CIV; **14**, en sus numerales 1 y 2; **17**, numeral 1, fracción V, **22**, numeral 1, en su fracción IV; **24**, numeral 1, en sus fracciones V y VI; **45**; **46**, **47**; **48**, numeral 1; **73**, **74**; **78**; **81**, **91**; **92**, numeral 1; **112**; **114**; **167** numerales 1 y 2; **172**, **225**, **226** numeral 3; **227**, numerales 1 y 2; y **228**, numerales 1 y 2, así como el décimo transitorio.
43. En consecuencia, para efectos de fijar la litis de la presente controversia constitucional, se tienen como impugnados la totalidad del Decreto 195, por el cual se expidió y promulgó la ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, por vicios con potencial invalidante del proceso legislativo, así como en lo particular los artículos **9**, numeral 1, fracciones XXXVII, XXXIX y CIV; **14**, numerales 1 y 2, fracción V; **22**, numeral 1, fracción IV; **24**, numeral 1, fracciones V y VI; **45**, numeral 1; **46**, **47**, numerales 1 y 2; **48**, numeral 1; **73**, **91**, numerales 1 al 7; **92**, numeral 1; **112**, numerales 1 y 2; **114**, numeral 1, **167**, numerales 1 y 2; **172**, numerales 1, 2 y 3; **226**, numeral 3; **227**, numerales 1 y 2 y **228**, numerales 1 y 2, así como el **Décimo Transitorio** de la propia Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
44. **SEXTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia.

⁶ "Artículo 42. El Diputado titular de la Presidencia de la Mesa Directiva cuenta con las siguientes atribuciones:

I. ...;

II. Representar legalmente al Congreso;

III. a XXVI. ..."

45. No obstante, cabe señalar, que el veintidós de julio de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial de la Entidad el Decreto 336, por el que se **reforman** los artículos: **9**, numeral 1, fracciones LVI y CIV; **12**, numerales 1, 2 y 3; **13**, numerales 1 y 3; **14**, numeral 1; **15**, numeral 1; **19**, numeral 1, fracción XVII; **20**, numeral 1, fracciones XIV y XXIV; **23**, numeral 1, fracción XX; **24**, numeral 1, fracción IV, así como su epígrafe; **45**, numeral 1; **47**, numeral 1; **61**, numeral 3, fracción III, **142**, numeral 1; **143**, numerales 1, 2 y 3; **157**, numeral 1, fracción II; **165**, numerales 1, 2 y 3; **166**, numeral 1, fracción I; **167**, numeral 1; **168**, numeral 1, fracciones I, II, III y IV; **169**, numeral 1, fracción I; **174**, numeral 1; **182**, numeral 2; **183**, numerales 1 y 2, así como su epígrafe; **184**, numeral 2; **215**, numeral 4; **217**, numeral 1, fracción II; **222**, numeral 1, fracciones VII, IX y X; **224**, numeral 1, fracción I; **226**, numeral 3; **227**, numeral 1; **228**, numeral 2; **231**, numeral 1, fracción VIII; **232** numeral 1; **235**, numeral 1, fracciones X y XI; **236**, numerales 1 y 2, así como su epígrafe; **242**, numeral 1, fracción IV; **243**, numerales 2 y 3; **246**, numerales 4, 5 y 6; **249**, numeral 1, fracción I; **260**, numeral 1; **261**, numeral 2; **263**, numeral 1, fracciones I, III y IV; **266**, numeral 1, fracción III; **268**, numeral 1, fracción V; **269**, numeral 2, fracciones II y V; **276**, numeral 2, así como su epígrafe; **280**, numeral 1; **281**, numeral 1; **287**, numerales 1 y 3, así como su epígrafe; **289**, numerales 2 y 3; **291**, numeral 2; **292**, numeral 1; **315**, numeral 1; y **368**, numeral 1; así como los artículos Transitorios Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
46. Por virtud de la misma reforma, **se derogaron** el numeral 2 del artículo **13**; numeral 2 del artículo **142**; las fracciones I, II, III, V y VI del numeral 1 y el numeral 2 del artículo **292**; Se **adicionan** el numeral 4 del artículo **143**; los numerales 4 y 5 del artículo **165**; los incisos a y b de la fracción II, así como las fracciones V, VI, VII y VIII, el numeral 3 al artículo **168**; el numeral 2 y sus fracciones I, II y III del artículo **174**; un último párrafo a la fracción II del numeral 1 del artículo **217**; la fracción XIII al numeral 1 del artículo **222**, los numerales 5 y 6 del artículo **226**; el numeral 2 del artículo **232**; las fracciones XII y XIII del numeral 1 del artículo **235**; dos fracciones siendo estas las VII y VIII al numeral 1 del artículo **268**; el numeral 3 del artículo **269**; el numeral 4 del artículo **270**; la fracción III del numeral 4 del artículo **275**; y el segundo párrafo del numeral 3 del artículo **289** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
47. De lo expuesto, se advierte que **porciones de algunos de los artículos impugnados fueron objeto de la referida reforma**. A saber: la fracción CIV del numeral 1 del artículo **9**, el numeral 1 del artículo **14**; el numeral 1 del artículo **45**, el numeral 1 del artículo **47**, el numeral 1 del artículo **167**; el numeral 3 del artículo **226**, el numeral 1 del artículo **227** así como el numeral 2 del artículo **228**.
48. Bajo esas circunstancias, de conformidad con el criterio de este Tribunal Pleno fijado al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 22/2021⁷, 11/2022⁸, 4/2022 y sus acumuladas 15/2022, 19/2022, 24/2022 y 26/2022⁹**, entre

⁷ Resuelta en sesión de **seis de diciembre de dos mil veintiuno**. El artículo 23, fracción I, de la Ley de Cuotas y Tarifas para el Servicio Público de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Organismo Operador del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí —impugnado— fue reformado con posterioridad a la promoción de la acción. Se modificó la unidad conforme a la cual se cobrará el costo respectivo, cambiando el monto de \$92.00 (Noventa y dos pesos 00/100 M.N.) a 1.00 UMA. El sobreseimiento fue aprobado por mayoría de siete votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y de los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá **votaron en contra**.

⁸ Resuelta en sesión de **dieciocho de octubre de dos mil veintidós**. El cambio consistió en ajustar los montos contenidas en los apartados II.13, párrafo último, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Meoqui y II.6, en sus porciones normativas “Tarifa DAC Residencial \$160.00”, “Tarifa 02 Comercial BT \$260.00” y “Tarifa OM Comercial MT \$360.00”, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal de 2022. Antes de la reforma, se pagaban montos que oscilaban entre \$60.00 (sesenta) a \$360.00 (trescientos sesenta) pesos y, con el cambio, se cobra una tarifa de \$60.00 (sesenta) pesos. El sobreseimiento se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf y Piña Hernández apartándose de los párrafos del treinta y dos al cuarenta y nueve del proyecto original y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena —con excepción del sobreseimiento del apartado II.13, párrafo último, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Meoqui—, González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales **votaron en contra**.

⁹ Resueltas en sesión de **diecisiete de octubre de dos mil veintidós**. Se modificaron los artículos 13 y 14 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia y las fracciones I, II y III del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Eduardo Neri, con posterioridad a su impugnación en la acción. En el caso de la Ley del Municipio de Iguala de la Independencia, la variación consistió en que el monto de las sobretasas, en lugar de fijarse en Unidades de Medida de Actualización, se establecieron sobre tasas anuales respecto de producto de diversos impuestos; por lo que hace a la Ley Municipal de Eduardo Neri, se cambiaron algunos montos de la cuota de pago de derechos por el servicio de alumbrado público. El sobreseimiento fue aprobado por mayoría de siete votos de las Ministras Esquivel Mossa separándose de las consideraciones relacionadas con el cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf y Piña Hernández separándose de las consideraciones relacionadas con el cambio del sentido normativo y de los Ministros Gutiérrez Ortiz

otras, se tiene que, con la reforma de las porciones normativas indicadas, ha operado un cambio en el sentido normativo que permite considerar que el texto de los preceptos referidos constituye un nuevo acto legislativo.

49. Al respecto, este Tribunal Constitucional ha considerado, a partir de lo sustentado en la tesis jurisprudencial P./J. 25/2016 (10a.)¹⁰ que, existe un nuevo acto legislativo que dejaría sin materia esta impugnación, cuando se actualicen los dos aspectos: **a)** que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y, **b)** que la modificación normativa sea sustantiva o material.
50. El primer requisito exige que las normas impugnadas hayan sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de su publicación que puede promoverse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados para tal efecto.
51. El segundo requisito significa que la modificación a la norma sea sustantiva o material, esto es, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
52. De esta manera, no basta con la sola publicación de una norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que es necesario que la modificación impacte en el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. Por tanto, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema, esto es, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico.
53. En el caso, del análisis de la reforma referida, el primer requisito se encuentra acreditado al haberse demostrado que se llevó a cabo un procedimiento legislativo que concluyó con la publicación de un decreto en el periódico oficial el veintidós de julio de dos mil veintitrés.
54. Además, con la reforma aludida se modificaron disposiciones relacionadas con la verificación de congruencia de los dictámenes de vocación de uso de suelo que controvierte el Municipio actor en su demanda, así como el plazo para su emisión, requisitos de autorización atribuciones del Consejo Municipal y forma de votación de los proyectos, como se desprende del siguiente cuadro comparativo:

| Artículos | Texto original | Reforma publicada el 22 de julio de 2023 |
|---|--|--|
| <p>“Artículo 9 Definiciones generales Numeral 1 Fracciones XXXVII, XXXIX y CIV</p> | <p>1. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]</p> <p>CIV. Verificación de Congruencia: al acto que realiza la Secretaría, mediante el cual se valida que el Programa o Dictamen emitido por el Ayuntamiento es congruente o guarda relación con los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;</p> | <p>1. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]</p> <p>CIV. Verificación de Congruencia: al acto que realiza la Secretaría, mediante el cual se valida que el Programa o Dictamen emitido por el Ayuntamiento es congruente o guarda relación con los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como con lo previsto en esta Ley, su Reglamento y demás inherentes en la materia;</p> |
| <p>Artículo 14 Limitaciones de Registro y de operaciones catastrales</p> | <p>1. Queda prohibido a las personas servidoras públicas en general del Instituto para el Registro del Territorio y los adscritos en la competencia de los catastros estatal o municipal, la inscripción de cualquier</p> | <p>1. Queda prohibido a las personas servidoras públicas en general del Instituto para el Registro del Territorio y las adscritos en la competencia de los catastros estatal o municipal, la</p> |

Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Aguilar Morales, y Pérez Dayán votaron en contra.

¹⁰ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro digital 2012808, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**”

| | | |
|---|--|--|
| <p>Numeral 1 y 2.</p> | <p>escritura, acto, contrato, convenio o afectación, que no se ajuste o se encuentre confeccionado de conformidad con lo dispuesto en esta Ley o en los programas respectivos, resultarán nulos de pleno derecho los trámites y transmisiones en que se consignen operaciones ejecutadas violatorias del marco normativo. Tan pronto aquellas personas servidoras públicas tengan conocimiento de las violaciones e inobservancias, deberán suspender la sustanciación del trámite e informar del motivo a la parte interesada o solicitante, procediendo inmediatamente después a denunciar en los órganos internos de control el hallazgo. La omisión de denunciar se sancionará de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin perjuicio de otro tipo de responsabilidad que al efecto resulte aplicable.</p> <p>2. Las personas servidoras públicas de la Secretaría, los pertenecientes a la dependencia municipal o cualquier persona que acredite un interés legítimo, podrán igualmente solicitar indistintamente al Instituto para el Registro del Territorio o a los catastros estatal o municipales, procedan a realizar suspensión de cualquier trámite registral inherente al mismo cuando se contravengan las disposiciones previstas en la presente Ley.</p> | <p>inscripción de cualquier escritura, acto, contrato, convenio o afectación, que no se ajuste o se encuentre confeccionado de conformidad con lo dispuesto en esta Ley o en los programas respectivos, resultarán nulos los trámites y transmisiones en que se consignen operaciones ejecutadas violatorias del marco normativo. Tan pronto aquellas personas servidoras públicas tengan conocimiento de las violaciones e inobservancias, deberán suspender la sustanciación del trámite e informar del motivo a la parte interesada o solicitante, procediendo inmediatamente después a denunciar en los órganos internos de control el hallazgo. La omisión de denunciar se sancionará de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, sin perjuicio de otro tipo de responsabilidad que al efecto resulte aplicable.</p> <p>2. Las personas servidoras públicas de la Secretaría, los pertenecientes a la dependencia municipal o cualquier persona que acredite un interés legítimo, podrán igualmente solicitar indistintamente al Instituto para el Registro del Territorio o a los catastros estatal o municipales, procedan a realizar suspensión de cualquier trámite registral inherente al mismo cuando se contravengan las disposiciones previstas en la presente Ley.</p> |
| <p>Artículo 45 Integrantes Numeral 1</p> | <p>1. Los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano tendrán su sede en las cabeceras municipales, funcionará de forma permanente, sesionará ordinariamente cuantas veces sea necesario, a convocatoria de la Presidencia y será integrada por:</p> <p>I. Una Presidencia, que será representada por la persona titular de la Presidencia Municipal del Ayuntamiento correspondiente;</p> | <p>1. Los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano tendrán su sede en las cabeceras municipales, funcionará de forma permanente, sesionará ordinariamente por lo menos cinco veces al año, y de manera extraordinaria cuantas veces sea necesario, cuando haya asuntos que tratar a convocatoria de la Presidencia y será integrada por:</p> <p>I. Una Presidencia, que será representada por la persona titular de la Presidencia Municipal del Ayuntamiento correspondiente;</p> |

| | | |
|---|--|--|
| | <p>II. Una Secretaría Técnica, que será representada por la persona titular de la Dependencia Municipal que tenga a su cargo el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano;</p> <p>III. Un representante del organismo operador municipal del agua;</p> <p>IV. Tres personas representantes de la Secretaría:</p> <p>a) Representante en materia de Regulación y Ordenamiento Urbano;</p> <p>b) Representante de la Subsecretaría de Movilidad; y</p> <p>c) Representante del IMADES;</p> <p>V. Representantes de la Administración Pública Federal:</p> <p>a) Representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;</p> <p>b) Representante de la Comisión Nacional del Agua;</p> <p>c) Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y</p> <p>d) Representantes de las dependencias cuyas competencias considere el Ayuntamiento pertinentes en razón de sus particularidades territoriales;</p> <p>VI. Representantes de diversas Cámaras y Colegios, así como de los Institutos de planeación, que por acuerdo de Cabildo se integren a la misma; y</p> <p>VII. Representantes de Instituciones académicas públicas o privadas, Órganos empresariales y de los sectores social y privado, de asociaciones, barrios, comunidades o grupos indígenas y consejos ciudadanos o de participación social, que precise el Reglamento Interno del Consejo.</p> | <p>II. Una Secretaría Técnica, que será representada por la persona titular de la Dependencia Municipal que tenga a su cargo el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano;</p> <p>III. Un representante del organismo operador municipal del agua;</p> <p>IV. Tres personas representantes de la Secretaría:</p> <p>a) Representante en materia de Regulación y Ordenamiento Urbano;</p> <p>b) Representante de la Subsecretaría de Movilidad; y</p> <p>c) Representante del IMADES;</p> <p>V. Representantes de la Administración Pública Federal:</p> <p>a) Representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;</p> <p>b) Representante de la Comisión Nacional del Agua;</p> <p>c) Representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y</p> <p>d) Representantes de las dependencias cuyas competencias considere el Ayuntamiento pertinentes en razón de sus particularidades territoriales;</p> <p>VI. Representantes de diversas Cámaras y Colegios, así como de los Institutos de planeación, que por acuerdo de Cabildo se integren a la misma; y</p> <p>VII. Representantes de Instituciones académicas públicas o privadas, Órganos empresariales y de los sectores social y privado, de asociaciones, barrios, comunidades o grupos indígenas y consejos ciudadanos o de participación social, que precise el Reglamento Interno del Consejo.</p> |
| <p>Artículo 47 Votación Numerales 1 y 2.</p> | <p>1. Las opiniones del Consejo se tomarán por mayoría de votos de los presentes. Los integrantes del Consejo previstos en las fracciones I a la VII del artículo 45, tendrán voz y voto, el resto solo voz. La Presidencia</p> | <p>1. Las opiniones del Consejo se tomarán por mayoría de votos de los presentes. Los integrantes del Consejo previstos en las fracciones I a la VII del artículo 45, tendrán voz y</p> |

| | | |
|--|---|---|
| | del Consejo Municipal tendrá voto de calidad en caso de empate. | voto. La Presidencia del Consejo Municipal tendrá voto de calidad en caso de empate. |
| Artículo 167 Numerales 1 y 2 | 1. En virtud de la concurrencia en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría, verificará la congruencia de los dictámenes, cuando así corresponda, conforme a lo previsto en esta Ley. Sin este acto, los dictámenes serán considerados nulos de pleno derecho. | 1. En virtud de la concurrencia en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría, verificará la congruencia de los dictámenes de vocación de uso de suelo, cuando así corresponda, conforme a lo previsto en esta Ley y de su Reglamento, una vez que la Dependencia Municipal ingrese estos a la Secretaría acompañados de la solicitud y el expediente con los requisitos que marcan los artículos 168 y 292 de esta Ley. Sin este acto, los dictámenes serán considerados nulos. |
| Artículo 226 Numeral 3 | [...] 3. Las opiniones fundadas y motivadas del Consejo Municipal serán notificadas al promovente y a la persona perito responsable por parte de la Dependencia Municipal, en un término no mayor a cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la sesión. El Proyecto se adecuará atendiendo las observaciones fundamentadas sin omisión alguna y recomendaciones expuestas por el Consejo Municipal. | [...] 3. Las opiniones fundadas y motivadas del Consejo Municipal serán notificadas al promovente y a la persona perito responsable por parte de la Dependencia Municipal, en un término no mayor a cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la sesión. El Proyecto se adecuará atendiendo las observaciones fundamentadas sin omisión alguna expuestas por el Consejo Municipal. |
| Artículo 227 Numeral 1 | 1. Al recibir la versión final del Proyecto de Integración Urbana, la Dependencia Municipal determinará su anuencia emitiendo el Dictamen Técnico correspondiente. El Proyecto y el Dictamen Técnico serán remitidos a la Secretaría, en un término no mayor a cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de su recepción, con el objeto de solicitar la emisión del Dictamen de Congruencia. | 1. Al recibir la versión final del Proyecto de Integración Urbana, <i>en un término no mayor a cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de su recepción</i> la Dependencia Municipal determinará su anuencia emitiendo el Dictamen Técnico correspondiente. El Proyecto, documentos establecidos en el artículo 222 y el Dictamen Técnico serán remitidos a la Secretaría, en un término no mayor a cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de su recepción, con el objeto de solicitar la emisión del Dictamen de Congruencia. |
| Artículo 228 Numeral 2 | [...] 2. La Secretaría del Ayuntamiento turnará el expediente para que sea considerado e integrado al orden del día de la siguiente sesión del Cabildo. El Ayuntamiento | [...] 2. La Secretaría del Ayuntamiento turnará dentro de las 72 horas hábiles siguientes a la Comisión en la materia del Cabildo el expediente para que |

| | | |
|--|--|--|
| | dispondrá de hasta veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente de la recepción de documentos en la Secretaría del Ayuntamiento, para sesionar y emitir el acuerdo mediante el cual aprueba el Proyecto de Integración Urbana correspondiente. | sea considerado e integrado al orden del día de la siguiente sesión del Cabildo. El Ayuntamiento dispondrá de hasta veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente de la recepción de documentos en la Secretaría del Ayuntamiento, para sesionar y emitir el acuerdo mediante el cual aprueba el Proyecto de Integración Urbana correspondiente". |
|--|--|--|

55. Por consiguiente, al haber cesado los efectos de las citadas porciones normativas impugnadas conforme al artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del diverso 20, fracción II, de la misma ley, lo procedente es **sobreseer** la presente controversia constitucional respecto de lo señalado en el apartado anterior, con relación a los artículos **9**, numeral 1, fracción CIV, **45**, numeral 1, **47**, numeral 1; **167**, numeral 1; **226**, numeral 3, **227**, numeral 1 y **228**, numeral 2; puesto que han cesado sus efectos en virtud de la reforma a la ley impugnada del veintidós de julio de dos mil veintitrés, pero subsiste la impugnación sobre el resto de los preceptos invocados que no fueron reformados.

SÉPTIMO. Estudio de fondo.

VII.1 Análisis de los conceptos de invalidez.

56. Dado este sistema general de concurrencia establecido constitucionalmente, podemos ahora analizar los conceptos específicos del actor en lo que se refiere a las relaciones competenciales entre el Municipio y el Estado, a efecto de resolver si efectivamente se actualiza una violación al artículo 115 por parte de los diversos preceptos impugnados de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
57. Para tal efecto, se propone su estudio bajo las siguientes temáticas planteadas por la demandante:
- Deficiencias en el proceso legislativo.
 - Sobre la Verificación de Congruencia.
 - Incorporación del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo como autoridad intermedia.
 - Sobre la Comisión Ejecutiva Metropolitana.
58. En este orden, primero se examinarán las violaciones relativas al proceso legislativo, ya que es criterio de este Tribunal Pleno que este tipo de violaciones se deben examinar previamente a las de fondo, porque pueden tener un efecto de invalidación total sobre la norma impugnada.
59. Lo anterior encuentra apoyo, por analogía, en el criterio de este Tribunal Pleno, plasmado en la tesis jurisprudencial número 32/2007 de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."**¹¹.

VII.2 Deficiencias en el proceso legislativo.

60. A juicio del Ayuntamiento, el Decreto impugnado resulta inconstitucional, pues en el proceso legislativo sin mayor sustancia que una supuesta armonización por las comisiones, se elevó al Pleno un dictamen, dejando de considerarse que dentro del proceso legislativo, a la luz de los numerales 123 y 124 fracciones IV y V y párrafo segundo de este arábigo, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, existe una facultad reglada y no discrecional, para que los dictámenes además de contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran, indiquen en el proceso de análisis, las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; así como la valoración no solamente de impactos presupuestarios, sino regulatorios u otros.

¹¹ Novena Época, Registro: 170881, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI. Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 32/2007, página: 776.

61. En resumen, acusan la ilegalidad del proceso de formación de la norma impugnada, porque adolece de:
- Falta de consulta a los municipios como competentes en materia de asentamientos humanos.
 - Ausencia de alguna opinión técnica jurídica a alguna autoridad concedora de la materia de asentamientos humanos.
 - Ausencia de análisis de impacto regulatorio.
62. Para sustentar tal señalamiento, el Municipio de Colima señala que se trata de un proceso legislativo a modo, viciado, carente de sustancia y de análisis de los principios democráticos que llevaron a crear una nueva ley en materia de asentamientos humanos, imponiendo distintos parámetros a los que fueron concebidos por el Congreso de la Unión en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
63. Es así, porque según lo indican, fue obviado en el proceso legislativo de la reforma impugnada, que en este, necesariamente y además de la obtención de opiniones calificadas y de consultas jurídicas que debían realizarse, como de criterios técnicos o normativos que debían obtenerse, igualmente el Legislativo estaba constreñido y vinculado a observar bases y principios de una mejora regulatoria, que tampoco fue colmado, pues nada de ese proceso de eficiencia en la tramitología gubernamental fue sujeto de análisis parlamentario, tampoco la conveniencia de generar un Consejo Municipal a modo, conformado por el Gobierno Estatal para la toma de decisiones municipales.
64. Por eso aqueja al Municipio, que la mayoría parlamentaria que aprobó el Decreto controvertido, no se hubiese documentado y tampoco hubiese estudiado que el dictamen carece de una valoración puntual del impacto regulatorio correspondiente que debe generarse en el marco de una mejora regulatoria a la luz de la Ley General de Mejora Regulatoria en correlación con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
65. Advirtiéndose desde el planteamiento de la iniciativa, que ninguna de las consideradas en el dictamen del proceso legislativo, fue sujeta a una evaluación de mejora regulatoria y de pertinencia que justifique la invasión a la competencia municipal en detrimento de la Ley General.
66. En resumen, que las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a los principios de legalidad y de debido proceso reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en consonancia con los arábigos 25, 73 y 115 constitucional, y, por tanto, provocan la invalidez de las normas expedidas por la Legislatura Local y promulgadas por la persona titular del Poder Ejecutivo Local, porque ni en la confrontación de ideas en el momento de la deliberación, fue agregada o adicionado al propio dictamen, una opinión calificada que rescatara la valoración de mejora regulatoria y de violación a la autonomía municipal.
67. Los argumentos sobre el proceso legislativo resultan **parcialmente fundados**.
68. Desde las **acciones de inconstitucionalidad 9/2005¹², 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006¹³**, este Tribunal Pleno ha sido consistente en considerar que las violaciones formales deben analizarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
69. Por lo anterior, en la evaluación del potencial invalidante, se debe intentar equilibrar dos principios: por un lado, el principio que ha sido denominado como de **economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso en concreto; y, por otro, el principio de **equidad en la deliberación parlamentaria** que implica, en cambio, la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes

¹² Resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

¹³ Resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete.

todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto¹⁴.

70. Asimismo, al resolver la controversia constitucional 109/2021, resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil veintidós, entre otras, se recordó que este Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez, complementó tales estándares, al señalar que no sólo deben respetarse los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario que se atienda a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.
71. Además, el cumplimiento de todo lo anterior debe ser analizado a la vista del procedimiento legislativo evaluado en su integridad, puesto que se trata precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.
72. Así, para determinar si la falta de consulta a los Municipios del Estado de Colima, de consultas técnicas a autoridades especializadas en materia de asentamientos humanos, así como la falta de un dictamen de impacto regulatorio, se tornan en condiciones impuestas dentro del régimen normativo que regula el proceso legislativo en el Estado de Colima, para determinar si se provocó la falta a una formalidad esencial del procedimiento que se traduzca en una indebida fundamentación y motivación del producto legislativo que, por su trascendencia, provoque su invalidez.
73. La **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima**, en lo que nos interesa señala:

“Artículo 11.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo en el ámbito de sus atribuciones. Para tales efectos y con la participación de la sociedad, planeará, conducirá, coordinará y orientará el desarrollo de la Entidad para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas y grupos sociales, cuya seguridad protegen la Constitución Federal y esta Constitución.

El Gobernador del Estado podrá establecer zonas de desarrollo económico para el cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior, las cuales podrán abarcar uno o más municipios, o parte de éstos, en los términos que disponga la ley.

La aprobación de tales zonas estará a cargo de los poderes públicos competentes en los términos que señale la ley, previa consulta a los municipios involucrados, los que podrán hacer compromisos en materia de servicios, facultades y hacienda pública con la autorización del Ayuntamiento.

Todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezcan las leyes de la materia. Las regulaciones promoverán que los beneficios para la sociedad sean superiores a sus costos y fomentar la competitividad, el crecimiento económico y el empleo.

La propiedad privada gozará de protección y garantía en el Estado, con las modalidades que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes impongan a su ejercicio como función social. Para tales efectos, la organización y el funcionamiento del registro público inmobiliario y de personas morales del Estado se armonizarán y homologarán con los catastros municipales, en los términos de las leyes aplicables.

Artículo 39.

El derecho de iniciar leyes corresponde:

- I. A los diputados;
- II. Al Gobernador;

¹⁴ Lo que fue plasmado en la jurisprudencia P. XLIX/2008, de rubro: “**FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.**” Registro 169493; Pleno; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta.; Tomo XXVII, Junio de 2008; Pág. 709.

III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia;

IV. A los ayuntamientos;

V. A los órganos autónomos, en las materias de su competencia.

La iniciativa se presentará por conducto de su presidente o titular, previo acuerdo de sus integrantes cuando se trate de un órgano colegiado; y

VI. A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 0.13 por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores. Esta facultad será reglamentada en los términos de la Ley respectiva.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción deberán ser dictaminadas en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba.

Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

Artículo 46.

Cuando presenten una iniciativa, los ayuntamientos podrán designar un orador para que asista, sin voto, a los debates, a quien se le hará saber el día de la discusión siempre que señale domicilio en la población donde residan los supremos poderes del Estado.

Artículo 47.

Las iniciativas de ley o decreto se considerarán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros del Congreso. Cuando sean objetadas por los representantes del Ejecutivo, del Supremo Tribunal de Justicia o de los ayuntamientos, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados respecto de los puntos en que haya discrepancia”.

74. Por su parte, la **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima** establece:

“**Artículo 76.** Las Comisiones, por medio de su Presidente, de estimarlo conveniente para el despacho de los asuntos de su competencia, podrán solicitar la comparecencia de servidores públicos estatales y municipales, o que estos rindan informes, cuando se discuta una iniciativa relativa a la materia que les corresponde atender. Asimismo, podrán solicitar información o documentación a los Poderes Ejecutivo y Judicial, a los Ayuntamientos, y a los Órganos Autónomos, que deberá remitirse en un plazo máximo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al que reciban la solicitud, a reserva de aquellos planteamientos en los que se solicite la información o documentación en un plazo inferior, debiéndose justificar la urgencia de la medida; si la petición no fuere atendida en tiempo y no se acredita su demora, se hará del conocimiento del titular de la instancia pública respectiva, para los efectos correspondientes.

Artículo 120. Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará al Pleno para su aprobación, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la Comisión o Comisiones correspondientes. Esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquellos asuntos que a juicio del Pleno, por mayoría, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado.

Artículo 123. Los dictámenes son actos legislativos colegiados a través de los cuales, una o más Comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar, desechar o modificar las iniciativas o asuntos que les son turnados, y que presentan a la Mesa Directiva para que sean sometidos a la consideración del Pleno del Congreso.

Artículo 124. Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso la aprobación del proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda, o su desechar o modificación, y deberán estar conformados por los siguientes apartados:

I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o reformar;

II. El nombre de la Comisión o Comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;

III. Antecedentes del asunto planteado;

- IV. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
- V. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- VI. Análisis y valoración de los argumentos esgrimidos en la iniciativa o asunto en particular si procediere;
- VII. Considerandos tomados en cuenta para la aprobación, modificación o desechamiento de la iniciativa o asunto en análisis;
- VIII. Conclusiones o puntos resolutivos; y
- IX. Fecha y espacio para el nombre y la firma de los Diputados integrantes de la Comisión o Comisiones que dictaminan.

Los dictámenes **se realizarán con un lenguaje incluyente y no sexista** y deberán acompañarse de los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas, respuestas o en su caso, acuses de recibido, solicitados a las dependencias o entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; de los Ayuntamientos; de los Órganos Autónomos; o cualquier otra instancia gubernamental, privada, social o de cualquier otra naturaleza, sobre las implicaciones de la iniciativa o asunto en estudio y análisis, así como los impactos presupuestarios tratándose de autoridades facultadas para emitirlos.

Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la Comisión o Comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por escrito y por medio electrónico al Pleno, a través de la Mesa Directiva, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento.

Artículo 125. Las Comisiones procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley, de decreto y de acuerdo, de conformidad a las atribuciones que les da esta Ley y el Reglamento y presentarán por escrito y por medio electrónico su dictamen en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al que recibieron los expedientes respectivos, salvo que medie acuerdo para ampliar este plazo, en los términos previstos por el Reglamento”.

75. **El Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima**, por su parte señala:

“**Artículo 67.** A la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los que se refieran a reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado;
- II. Los que la Constitución Federal autorice a las Legislaturas de los Estados para legislar en su ámbito de competencia, en materias concurrentes;
- III. Los que se refieran a reformas a los Códigos Civil, Penal, leyes ordinarias, orgánicas o reglamentarias de artículos de la Constitución, así como cuando se trate de nuevas leyes;
- IV. Los relativos a la proposición de reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y a este Reglamento; y
- V. Los demás que le otorguen la Ley, este ordenamiento o los acuerdos y disposiciones internas aprobadas por el Congreso.

Artículo 76. A la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los concernientes a iniciativas para expedir o reformar leyes en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
- II. Los relativos a la creación de impuestos o derechos especiales, indispensables para la realización de las obras que se contemplen en los planes de urbanización, en coordinación con la Comisión de Hacienda, Fiscalización y Cuenta Pública;
- III. Los referentes a iniciativas relacionadas con la desincorporación, enajenación y constitución de gravámenes sobre bienes inmuebles del patrimonio estatal, en coordinación con la Comisión de Hacienda, Fiscalización y Cuenta Pública;

- IV. Los concernientes a impulsar iniciativas, en coordinación con las dependencias del sector del Gobierno Estatal y los Ayuntamientos, en materia de Planeación del Desarrollo Urbano, que le permita inducir eficazmente el fenómeno de urbanización, impulsar el crecimiento ordenado y equilibrado de las ciudades, con una visión basada en el reordenamiento territorial, como un mecanismo para el impulso del desarrollo regional y económico del Estado;
 - V. Los referentes a participar en la creación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano del Estado y de los Municipios, así como de sus reglamentos de zonificación respectivos dentro de los parámetros permitidos por la normatividad de la materia;
 - VI. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de vivienda, y coadyuvar en el análisis de esquemas de financiamiento público y privado para que la población tenga mejores condiciones para la adquisición y mejoramiento de vivienda;
 - VII. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de protección y desarrollo del medio ambiente, y de desarrollo forestal sustentable;
 - VIII. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de movilidad sustentable, y de comunicaciones y transportes de competencia estatal;
 - IX. Los que tengan relación con el servicio público de transporte de personas y de bienes en todas las modalidades que correspondan;
 - X. Los que tengan como objeto coadyuvar con el Poder Ejecutivo del Estado, en la realización de estudios sobre transporte y circulación multimodal;
 - XI. Los concernientes a impulsar una cultura de seguridad en el transporte y de respeto al medio ambiente; y
 - XII. Las demás que le otorguen la Ley, este ordenamiento o los acuerdos y disposiciones internas aprobadas por el Congreso”.
76. En principio, como se advierte de la regulación local del proceso legislativo, no existe asidero jurídico para considerar que, en el caso, la falta del dictamen de impacto regulatorio constituye una violación al proceso legislativo con potencial invalidante, de ahí que las argumentaciones atinentes devienen **infundadas**.
77. Cabe señalar que, en síntesis, el argumento para sustentar la invalidez del Decreto impugnado por falta de un dictamen de impacto regulatorio se funda en la exigencia contenida en el numeral 25 de la Constitución Federal en consonancia con la Ley General de Mejora Regulatoria en sus artículos 1, 66, 67, 68, 71, 734 y 75. Debiendo aclarar que no existe en dicho ordenamiento un artículo 734.
78. Dichos artículos son del tenor siguiente:

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República en materia de mejora regulatoria. Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas, responsabilidades de los servidores públicos, al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, ni a lo relacionado con actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. Tiene por objeto establecer los principios y las bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de mejora regulatoria.

Artículo 66. El Análisis de Impacto Regulatorio es una herramienta que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las Regulaciones sean superiores a sus costos y que éstas representen la mejor alternativa para atender una problemática específica.

La finalidad del Análisis de Impacto Regulatorio es garantizar que las Regulaciones salvaguarden el interés general, considerando los impactos o riesgos de la actividad a regular, así como las condiciones institucionales de los Sujetos Obligados.

El Consejo Nacional aprobará los lineamientos generales para la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio, mismos que deberán aplicar las Autoridades de Mejora Regulatoria en la expedición de sus manuales correspondientes. En el ámbito de la Administración Pública Federal, la Comisión Nacional expedirá el Manual de Funcionamiento del Análisis de Impacto Regulatorio. En el ámbito de las

entidades federativas y municipios o alcaldías, cada Autoridad de Mejora Regulatoria expedirá el Manual del Análisis de Impacto Regulatorio respetando los lineamientos generales aprobados por el Consejo Nacional.

Artículo 67. Los Análisis de Impacto Regulatorio deben contribuir a que las Regulaciones se diseñen sobre bases económicas, empíricas y del comportamiento, sustentadas en la mejor información disponible, así como promover la selección de alternativas regulatorias cuyos beneficios justifiquen los costos que imponen y que generen el máximo beneficio para la sociedad.

Las Autoridades de Mejora Regulatoria, en el ámbito de sus respectivas competencias, y en colaboración con los Sujetos Obligados encargados de la elaboración de los Análisis de Impacto Regulatorio, desarrollarán las capacidades necesarias para ello.

Artículo 68. Los procesos de revisión y diseño de las Regulaciones y Propuestas Regulatorias, así como los Análisis de Impacto Regulatorio correspondientes, deberán enfocarse prioritariamente en contar con Regulaciones que cumplan con los siguientes propósitos:

- I. Que generen el máximo beneficio para la sociedad con el menor costo posible;
- II. Que sus impactos resulten proporcionales para el problema que se busca resolver y para los sujetos regulados a los que se aplican;
- III. Que promuevan la coherencia de políticas públicas;
- IV. Que mejoren la coordinación entre poderes y órdenes de gobierno;
- V. Que fortalezcan las condiciones sobre los consumidores y sus derechos, las micro, pequeñas y medianas empresas, la libre concurrencia y la competencia económica, el comercio exterior y los derechos humanos, entre otros, y
- VI. Que impulsen la atención de situaciones de riesgo mediante herramientas proporcionales a su impacto esperado.

Las Propuestas Regulatorias indicarán necesariamente la o las Regulaciones que pretenden abrogar, derogar o modificar, en términos del artículo 78 de esta Ley. Lo anterior deberá quedar asentado en el Análisis de Impacto Regulatorio.

Artículo 71. Cuando los Sujetos Obligados elaboren Propuestas Regulatorias, las presentarán a la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente, junto con un Análisis de Impacto Regulatorio que contenga los elementos que ésta determine, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 69 de esta Ley, cuando menos treinta días antes de la fecha en que pretendan publicarse en el Medio de Difusión o someterse a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, de la entidad federativa, municipal, alcaldía, según corresponda.

Se podrá autorizar que el Análisis de Impacto Regulatorio se presente hasta en la misma fecha en que se someta la Propuesta Regulatoria al Titular del Ejecutivo Federal, de la entidad federativa, municipal o de la alcaldía según corresponda, cuando ésta pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. En estos casos deberá solicitarse la autorización para el trato de emergencia ante la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente, para lo cual deberá acreditarse que la Propuesta Regulatoria:

- I. Busque evitar un daño inminente, o bien atenuar o eliminar un daño existente a la salud o bienestar de la población, a la salud animal y sanidad vegetal, al medio ambiente, a los recursos naturales o a la economía;
- II. Tenga una vigencia no mayor de seis meses, misma que, en su caso, podrá ser renovada por una sola ocasión por un periodo igual o menor, y
- III. No se haya expedido previamente un acto con contenido equivalente para el cual se haya otorgado el trato de emergencia.

Tomando en consideración los elementos anteriormente descritos la Autoridad de Mejora Regulatoria que corresponda, deberá autorizar o negar el trato de emergencia en un plazo que no excederá de tres días.

Cuando un Sujeto Obligado estime que la Propuesta Regulatoria no implica costos de cumplimiento para particulares lo consultará con la Autoridad de Mejora Regulatoria que corresponda, la cual resolverá en un plazo que no podrá exceder de cinco días, de conformidad con los criterios para la determinación de dichos costos que al efecto se establezcan en el Manual de Funcionamiento del Análisis de Impacto Regulatorio que expida cada Autoridad de Mejora Regulatoria. En este supuesto se eximirá de la obligación de elaborar el Análisis de Impacto Regulatorio.

Cuando de conformidad con el párrafo anterior, la Autoridad de Mejora Regulatoria resuelva que la Propuesta Regulatoria no implica costos de cumplimiento para los particulares y se trate de una regulación que requiera actualización periódica, esa propuesta y sus actualizaciones quedarán exentas de la elaboración del Análisis de Impacto Regulatorio y el Sujeto Obligado tramitará la publicación correspondiente en el Medio de Difusión.

Para efectos de la exención del Análisis de Impacto Regulatorio a que hace referencia el párrafo anterior, la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente determinará los elementos esenciales que no podrán ser objeto de modificación en la regulación o regulaciones que se pretendan expedir. En caso de que la regulación o regulaciones impliquen un cambio a dichos elementos esenciales, se sujetará al procedimiento de Análisis de Impacto Regulatorio previsto en esta Ley.

Los Sujetos Obligados darán aviso a la Autoridad de Mejora Regulatoria correspondiente de la publicación de las regulaciones exentas de la elaboración del Análisis de Impacto Regulatorio, en un plazo que no excederá de tres días hábiles posteriores a su publicación en el Medio de Difusión.

Artículo 75. La Autoridad de Mejora Regulatoria deberá emitir y entregar al Sujeto Obligado un dictamen del Análisis de Impacto Regulatorio y de la Propuesta Regulatoria respectiva, dentro de los treinta días siguientes a la recepción del Análisis de Impacto Regulatorio, de las ampliaciones o correcciones al mismo, o de los comentarios de los expertos a que se refiere el artículo 72 de esta Ley, según corresponda.

El dictamen a que se refiere el párrafo anterior será preliminar cuando existan comentarios derivados de la consulta pública o de la propia Autoridad de Mejora Regulatoria que requieran ser evaluados por el Sujeto Obligado que ha promovido la Propuesta Regulatoria.

El dictamen preliminar deberá considerar las opiniones que en su caso reciba la Autoridad de Mejora Regulatoria de los interesados y comprenderá, entre otros aspectos, una valoración sobre si se justifican las acciones contenidas en la Propuesta Regulatoria, así como el cumplimiento de los principios y objetivos de la política de mejora regulatoria establecidos en esta Ley.

Cuando el Sujeto Obligado manifieste conformidad hacia las recomendaciones contenidas en el dictamen preliminar deberá ajustar la Propuesta Regulatoria en consecuencia. En caso contrario, deberá comunicar por escrito las razones respectivas a la Autoridad de Mejora Regulatoria en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, a fin de que ésta emita un dictamen final dentro de los cinco días siguientes.

En caso de que la Autoridad de Mejora Regulatoria no reciba respuesta al dictamen preliminar o a los comentarios de los expertos a que se refiere el artículo 72 en el plazo indicado en el párrafo anterior, se tendrá por desechado el procedimiento para la Propuesta Regulatoria.

El dictamen a que se refiere el primer párrafo del presente artículo podrá ser final únicamente cuando no existan comentarios derivados de la consulta pública o de la propia Autoridad de Mejora Regulatoria o, en su caso, dichos comentarios hayan sido en los términos a que se refiere este artículo.

Cuando el dictamen final contenga opiniones relacionadas con la creación, modificación o eliminación de Trámites o Servicios, éstas tendrán el carácter de vinculatorias para el Sujeto Obligado, a fin de que realicen los ajustes pertinentes a la Propuesta Regulatoria, siempre y cuando la Autoridad de Mejora Regulatoria las haya señalado previamente en el procedimiento a que se refiere este artículo.

En caso de discrepancia entre el Sujeto Obligado y la Autoridad de Mejora Regulatoria, esta última resolverá, en definitiva”.

79. Si bien las disposiciones transcritas señalan la naturaleza y alcances del análisis de mejora regulatoria, la parte demandante deja de observar que dichas disposiciones se dan en el contexto de la administración pública federal, pues como se desprende de los artículos 3, fracción XIX y 30 de la Ley General de Mejora Regulatoria,

para los efectos de dicho ordenamiento, se consideran sujetos obligados a los poderes legislativos de los Estados, solo respecto al Catálogo Nacional de Regulaciones, con la obligación de generar a su interior una instancia que coordine su intervención en la mencionada herramienta tecnológica.

“**Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

...

XIX. Sujeto Obligado: La Administración Pública Federal y sus respectivos homólogos de las entidades federativas, los municipios o alcaldías y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las procuradurías o fiscalías locales.

Los poderes legislativos, judiciales, así como los organismos con autonomía constitucional de los órdenes federal o local y los organismos con jurisdicción contenciosa, que no formen parte de los poderes judiciales serán sujetos obligados para efectos de lo previsto en el Capítulo VI del Título Segundo de esta Ley;

Capítulo VI

De la Implementación de la Política de Mejora Regulatoria por los Poderes Legislativo y Judicial, los Organismos con Autonomía Constitucional y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales

Artículo 30. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, de los órdenes federal o local y los Organismos con Jurisdicción Contenciosa que no formen parte de los poderes judiciales, atendiendo a su presupuesto, deberán designar, dentro de su estructura orgánica, una instancia responsable encargada de aplicar lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de esta Ley en relación con el Catálogo, o bien, coordinarse con la Autoridad de Mejora Regulatoria del orden de gobierno al que pertenezcan.

Lo previsto en el párrafo anterior no será aplicable para procesos jurisdiccionales”.

(EL SUBRAYADO ES PROPIO)

80. En consecuencia, no existe una obligación legal de la que derive la omisión de obtener un dictamen de impacto regulatorio, tratándose de una iniciativa de Ley que, conforme a lo previsto en el marco legal atinente, es facultad de los Diputados, como sucedió en el caso. De ahí lo infundado de los conceptos de invalidez aducidos al respecto.
81. Ahora bien, se señala en la demanda que el Decreto impugnado es inconstitucional, porque no fue agregada al dictamen opinión técnica jurídica alguna, ni respuesta o, en su caso, acuses de recibido de consulta efectuada, porque a ninguna autoridad conocedora de la materia de asentamientos humanos se consultó, menos fue materia de análisis detallado cada una de las posturas de los diez municipios, en torno a si aceptaban ser tutelados en sus políticas públicas urbanas y de los asentamientos humanos bajo la revisión final de todos sus actos por el Gobierno del Estado de Colima, tampoco a cualquier otra instancia gubernamental, privada, social o de cualquier otra naturaleza, sobre las implicaciones de la iniciativa o asunto en estudio y análisis parlamentario.
82. Tales argumentos resultan **fundados**.
83. Como se desprende de la normativa que regula el proceso legislativo para el Estado de Colima existen tres vías, mediante las cuales se establece la intervención de los Ayuntamientos en el proceso legislativo.
84. La primera corresponde a la posibilidad que tienen, conforme al artículo 39, fracción IV, de la Constitución local, de presentar iniciativas de Ley.
85. Acorde con dicha facultad, el numeral 46 de la propia Constitución del Estado, establece la potestad de que el Ayuntamiento acuda al proceso legislativo, designando a un orador para que asista a los debates de la iniciativa que formuló.
86. Una segunda vía de participación, que implica también a la administración pública estatal, es potestativa para el Legislativo en términos del artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, cuando, a su juicio, se requiera la intervención de cualquier servidor público de la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, cuando se encuentre en estudio una iniciativa sobre un ordenamiento relacionado con el área de su competencia o

bien, cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia.

87. La tercera vía, se desprende de lo dispuesto en los artículos 67¹⁵ y 76¹⁶ del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que regulan el funcionamiento de las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, así como la de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, de los que se desprende un régimen especial de regulación, cuando en tratándose de una facultad concurrente, el proceso legislativo incorpora -por decisión del propio legislador- una visión diferenciada de **coordinación** en la dictaminación de las iniciativas.
88. Para entender la naturaleza de esta vía de intervención de los Ayuntamientos e incluso, de la administración pública en los términos que plantea el demandante en sus conceptos de invalidez y, poder determinar si en su caso constituye una formalidad del proceso legislativo con el potencial invalidante de la Ley impugnada, es conveniente recordar que, como se ha desarrollado en esta sentencia, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad estudiada entre los tres niveles de Gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos de la misma establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.

¹⁵ **Artículo 67.** A la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los que se refieran a reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado;
- II. Los que la Constitución Federal autorice a las Legislaturas de los Estados para legislar en su ámbito de competencia, en materias concurrentes;
- III. Los que se refieran a reformas a los Códigos Civil, Penal, leyes ordinarias, orgánicas o reglamentarias de artículos de la Constitución, así como cuando se trate de nuevas leyes;
- IV. Los relativos a la proposición de reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y a este Reglamento; y
- V. Los demás que le otorguen la Ley, este ordenamiento o los acuerdos y disposiciones internas aprobadas por el Congreso.

¹⁶ **Artículo 76.** A la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los concernientes a iniciativas para expedir o reformar leyes en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
- II. Los relativos a la creación de impuestos o derechos especiales, indispensables para la realización de las obras que se contemplen en los planes de urbanización, en coordinación con la Comisión de Hacienda, Fiscalización y Cuenta Pública;
- III. Los referentes a iniciativas relacionadas con la desincorporación, enajenación y constitución de gravámenes sobre bienes inmuebles del patrimonio estatal, en coordinación con la Comisión de Hacienda, Fiscalización y Cuenta Pública;
- IV. Los concernientes a impulsar iniciativas, en coordinación con las dependencias del sector del Gobierno Estatal y los Ayuntamientos, en materia de Planeación del Desarrollo Urbano, que le permita inducir eficazmente el fenómeno de urbanización, impulsar el crecimiento ordenado y equilibrado de las ciudades, con una visión basada en el reordenamiento territorial, como un mecanismo para el impulso del desarrollo regional y económico del Estado;
- V. Los referentes a participar en la creación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano del Estado y de los Municipios, así como de sus reglamentos de zonificación respectivos dentro de los parámetros permitidos por la normatividad de la materia;
- VI. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de vivienda, y coadyuvar en el análisis de esquemas de financiamiento público y privado para que la población tenga mejores condiciones para la adquisición y mejoramiento de vivienda;
- VII. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de protección y desarrollo del medio ambiente, y de desarrollo forestal sustentable;
- VIII. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de movilidad sustentable, y de comunicaciones y transportes de competencia estatal;
- IX. Los que tengan relación con el servicio público de transporte de personas y de bienes en todas las modalidades que correspondan;
- X. Los que tengan como objeto coadyuvar con el Poder Ejecutivo del Estado, en la realización de estudios sobre transporte y circulación multimodal;
- XI. Los concernientes a impulsar una cultura de seguridad en el transporte y de respeto al medio ambiente; y
- XII. Las demás que le otorguen la Ley, este ordenamiento o los acuerdos y disposiciones internas aprobadas por el Congreso.

89. Además, que esta facultad constitucional, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional, que se agregó al texto constitucional posteriormente; este carácter se encuentra claramente establecido en el artículo 11 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano vigente que establece que:
- “**Artículo 11.** La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo”.
90. Hay que destacar que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, podemos afirmar inicialmente que: entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.
91. Existen, por tanto, dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.
92. Bajo esa comprensión, el Reglamento del Congreso local, estableció en general que, cuando una iniciativa se refiera al ejercicio de una facultad concurrente, debería ser dictaminada por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, en tanto que, por su materia, participara en dicha dictaminación la Comisión de Desarrollo Urbano, Municipios y Zonas Metropolitanas, a la que por norma, le corresponde impulsar, **en coordinación con las dependencias del sector, del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos**, reformas y adecuaciones al marco jurídico estatal en materia de Planeación del Desarrollo Urbano, que le permita a las entidades de la administración pública estatal, inducir eficazmente el fenómeno de urbanización, impulsar un crecimiento más ordenado y equilibrado de las principales ciudades de nuestro Estado, en la visión de que el reordenamiento territorial, opere, a la vez, como un mecanismo para el impulso del desarrollo regional y económico de la entidad.
93. Luego, recordando que los dictámenes en el proceso legislativo son, conforme al artículo 123¹⁷ de la Ley Orgánica, actos legislativos colegiados a través de los cuales, una o más Comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada por escrito para aprobar, desechar o modificar las iniciativas o asuntos que les son turnados, y que presentan a la Mesa Directiva para que sean sometidos a la consideración del Pleno del Congreso y, que en términos del numeral 124¹⁸ del propio ordenamiento, dichos dictámenes deben contener, entre otros requisitos, la descripción

¹⁷ **Artículo 123.** Los dictámenes son actos legislativos colegiados a través de los cuales, una o más Comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar, desechar o modificar las iniciativas o asuntos que les son turnados, y que presentan a la Mesa Directiva para que sean sometidos a la consideración del Pleno del Congreso.

¹⁸ **Artículo 124.** Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso la aprobación del proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda, o su desechamiento o modificación, y deberán estar conformados por los siguientes apartados:

- I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o reformar;
- II. El nombre de la Comisión o Comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;
- III. Antecedentes del asunto planteado;
- IV. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;
- V. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- VI. Análisis y valoración de los argumentos esgrimidos en la iniciativa o asunto en particular si procediere;

del proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar y deberán acompañarse de los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas, respuestas o en su caso, acuses de recibido, solicitados a las dependencias o entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; de los Ayuntamientos; de los Órganos Autónomos; o cualquier otra instancia gubernamental, privada, social o de cualquier otra naturaleza, sobre las implicaciones de la iniciativa o asunto en estudio y análisis, así como los impactos presupuestarios tratándose de autoridades facultadas para emitirlos; resulta evidente que, para el caso de un dictamen sobre la expedición de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, sí existía la obligación legal de realizar la dictaminación de las iniciativas que concluyeron con la expedición del Decreto hoy impugnado, **en coordinación** con los Ayuntamientos.

94. Si bien el concepto coordinación, puede en algunos casos considerarse de apreciación, en el caso, el legislador colimense determinó sus alcances al establecer en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, que dicha coordinación se traduce en la consulta, para efectos del dictamen, en la consulta previa a las dependencias o entidades de la administración pública y a los municipios, como se desprende de su literalidad:

“Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado.

1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal”. (EL SUBRAYADO ES PROPIO)

95. La Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, es el instrumento normativo mediante el cual, el legislador colimense atiende la obligación de armonización con la Ley de Planeación, emitida a nivel federal el cinco de enero de mil novecientos ochenta y tres; como se desprende en las consideraciones que la sustentan, en las que se lee:

“... Lo anterior, en razón de establecer una metodología para la organización de las políticas y programas de desarrollo, encaminadas a garantizar los derechos humanos y el progreso social y económico de nuestro país; desde un enfoque incluyente y dinámico, que atienda las necesidades, inquietudes y opiniones de todos los sectores sociales. Así pues, para particularizar lo anterior, se expidió la Ley de Planeación, a nivel federal.

En ese tenor, este Poder Legislativo Estatal expidió la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima, cuerpo normativo enunciativo de los organismos del Poder Ejecutivo, encargados de llevar a la práctica las políticas sociales, legislación que quedó desfasado en atención a la progresividad del derecho y las cambiantes necesidades de la sociedad.

De lo anterior, el proyecto de ley que nos ocupa, atiende fielmente a una armonización con el mencionado cuerpo legal de la federación, y a su vez, establece la coordinación entre los tres poderes y órdenes de gobierno, lo que

VII. Considerandos tomados en cuenta para la aprobación, modificación o desechamiento de la iniciativa o asunto en análisis;

VIII. Conclusiones o puntos resolutivos; y

IX. Fecha y espacio para el nombre y la firma de los Diputados integrantes de la Comisión o Comisiones que dictaminan.

Los dictámenes **se realizarán con un lenguaje incluyente y no sexista** y deberán acompañarse de los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas, respuestas o en su caso, acuses de recibido, solicitados a las dependencias o entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; de los Ayuntamientos; de los Órganos Autónomos; o cualquier otra instancia gubernamental, privada, social o de cualquier otra naturaleza, sobre las implicaciones de la iniciativa o asunto en estudio y análisis, así como los impactos presupuestarios tratándose de autoridades facultadas para emitirlos.

Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la Comisión o Comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por escrito y por medio electrónico al Pleno, a través de la Mesa Directiva, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento.

abona a que los planes de desarrollo, programas operativos y demás ordenamientos que se desprenden de esto, con el objetivo de que cuenten con el aval de todos los entes depositarios del gobierno en el estado de Colima.

Por otra parte, la nueva norma contempla una forma de legislar con observancia a los planes de desarrollo, esto es que este Poder Reformador deberá tener presente, cuando haga su labor, que todo vaya acorde a los objetivos vertidos en los documentos depositarios de la planificación del desarrollo de la entidad.

Finalmente, con fundamento en el artículo 130 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se dio acomodo por orden alfabético las definiciones vertidas en el artículo 2º; se consideró pertinente que se aumente el plazo de 10 a 15 días para que este H. Congreso revise el Plan Estatal de Desarrollo, disposición vertida en el párrafo 5 del artículo 12. Asimismo se concuerda en que el Pleno del Comité Estatal, así como la Comisión Permanente del Comité Estatal celebren por lo menos dos veces al año, y no una ocasión como lo señalaba el cuarto párrafo del artículo 26 del Proyecto de Ley en estudio.

*Por otra parte, previa consulta con la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, se acordó incluir en el segundo párrafo del artículo 33, y en el artículo 35 a los pueblos y comunidades indígenas en la integración del Consejo de Participación Estatal, en razón a su reconocimiento en el artículo 2º de nuestra Carta Magna. Asimismo, se precisa en qué momento se adquiere la calidad de consejero del Consejo de Participación Estatal, mandato señalado en el artículo 35. De igual forma, se adicionó al **artículo 58** una disposición para que el H. Congreso se sirva de consultar a las dependencias de la administración pública estatal y municipal sobre los asuntos que crea conveniente en relación a los temas de desarrollo, así mismo se dispone un término de 10 días hábiles para que dichas autoridades den contestación a las consultas que se les emitan; así pues, si se cumpliera el plazo y no se remite respuesta a esta Soberanía, se entenderá que todo proyecto de ley o decreto guarda relación con los planes y programas municipales de desarrollo y que tiene viabilidad presupuestal. Por último, se agregó a la fracción IV del artículo 62 una disposición de atender lo mandatado por la fracción XXXVIII del artículo 33 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.*

...”

96. Con el fin de clarificar que la Planeación en términos de la Ley federal, guarda estrecha vinculación con la materia de asentamientos humanos, es conveniente recordar que, con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, se incluyó en el Decreto la reforma al artículo 3 de la Ley de Planeación, para dejarlo claro, según se advierte de su literalidad:

“Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales **así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano**, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Párrafo reformado DOF 23-05-2002, 28-11-2016

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Párrafo reformado DOF 27-01-2012”.

(EL RESALTADO ES PROPIO)

97. De manera que, si en el mencionado artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se establece la imposición de obtener, para efectos de su dictaminación, la opinión de las entidades de la Administración Pública y los municipios como condición de validez sobre los aspectos que comprende la Planeación y, en la reglamentación orgánica del Poder Legislativo se determina como parte de las características de funcionamiento de la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, una visión diferenciada de **coordinación** en la dictaminación de las iniciativas que le corresponden, resulta inconcuso que dicha coordinación se traduce en una etapa obligatoria del proceso legislativo.

98. En este punto, resulta obligado señalar, entre otros precedentes¹⁹, que al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021²⁰, este Pleno declaró la invalidez del decreto impugnado por la **omisión de darle participación a los Ayuntamientos** en el procedimiento legislativo respectivo.
99. En dicha resolución, se señaló que el referido vicio de procedimiento **incidió negativamente en los principios democráticos que debe observar el Poder Legislativo, al no darle parte a los Municipios, a través de sus Ayuntamientos, en la deliberación de reformas legales que tienen una injerencia directa en sus atribuciones y funciones constitucionalmente otorgadas.**
100. En efecto, esta Corte ha otorgado especial relevancia a las reglas que regulan el objeto y desarrollo de los debates legislativos, en *donde ha cobrado una importancia mayúscula que exista una adecuada participación de los integrantes y demás órganos relevantes en el procedimiento legislativo*²¹.
101. Como lo ha señalado el Pleno de este Tribunal Constitucional, la democracia **“no sólo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una deliberación robusta”**. En definitiva, el órgano legislativo **“tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio”**.
102. Por tanto, con mayor razón en este caso, cuando la obligación de coordinación en la conformación de la Ley impugnada, establecida no solo en el orden normativo interno que regula el proceso legislativo, sino de una disposición legal como lo es la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, el incumplimiento de dicha obligación incide con potencial invalidante en la validez del proceso legislativo.
103. Ahora, sentada la obligación y los alcances de su incumplimiento, procede analizar el proceso legislativo que concluyó con la expedición y promulgación del Decreto 195.
104. Con ese propósito, se tienen las copias certificadas del proceso legislativo, aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Colima y que, como hecho notorio, se toman en consideración para los efectos de la presente resolución.
105. Así, de las citadas constancias y en específico del diario de debates correspondiente a la sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, se obtiene la integridad del Dictamen 97, emitido por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales y de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, de cuya lectura, se registra la realización de una sesión de trabajo el catorce de noviembre de dos mil veintidós, en la que se analizaron y dictaminaron distintas reformas, esencialmente, la iniciativa suscrita por el diputado Rubén Romo Ochoa, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, correspondiente a expedir una nueva ley de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano del Estado de Colima.
106. En el apartado de análisis, se destaca lo siguiente:
- “... En ese tenor, no se omite mencionar que el proyecto que se analiza, emana de diversos trabajos, no solo de esta legislatura, sino que también fueron con motivo a la continuidad de lo desarrollado por la 59ª Legislatura, como bien se menciona en la exposición de motivos, al referir lo siguiente:

En ese orden de ideas y, derivado de las necesidades de los sectores público, social y privado, se llevaron a cabo diversos trabajos en coordinación con Ayuntamientos del Estado y la entonces Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, con el objetivo de elaborar un proyecto de ley que vea por el derecho

¹⁹ Por ejemplo, la **controversia constitucional 132/2017**, fallada por el Tribunal Pleno el catorce de mayo de dos mil veinte. En ese caso se declaró la inconstitucionalidad de un decreto por violaciones en el procedimiento legislativo por parte del Congreso Local, siendo relevante en esa invalidez la falta de cumplimiento de requisitos adicionales al procedimiento legislativo previsto en la ley orgánica del congreso: como el análisis del impacto presupuestario de la ley o reforma previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y/o a los municipios que se viera incidiendo.

²⁰ Resueltas en sesión de quince de agosto de dos mil veintidós, en la que por mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, se declaró la invalidez del Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

²¹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, veintidós de abril de dos mil veintiuno.

a la ciudad y la movilidad, que incluya el disfrute de la ciudad, sus servicios y equipamientos, y que tenga, sobre todo, una visión para beneficio de los grupos poblacionales más desfavorecidos.

Es por todo lo antes expuesto que estas comisiones legislativas vemos pertinente la viabilidad de la nueva legislación en materia de asentamientos humanos, pues su texto viene a actualizar y ajustar los nuevos ordenamientos federales a nuestra entidad federativa, que ayudará a tener asentamientos humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros....

[...]

Los anteriores ajustes nacen de una serie de trabajos exhaustivos y multidisciplinarios, tanto con desarrolladores, ayuntamientos, fedatarios públicos, cámaras empresariales, colegios de arquitectos, coma la secretaría de infraestructura, desarrollo urbano y movilidad y la sociedad en general.

Para efecto de dejar antecedente en el presente instrumento de los trabajos señalados en el párrafo anterior, se expone que fueron desarrollados 6 foros de parlamento abierto en temas de movilidad y de asentamientos humanos en el recinto de esta soberanía popular, organizados y encabezado por la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, que fueron inaugurados el 27 de abril de 2022 y clausurados el ocho de junio de 2022, cuyas propuestas y deliberaciones fueron turnadas a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales para los efectos de su consideración y que en este instrumento son plasmados.

...”

107. En las propias constancias, se puede leer el Acta de la sesión ordinaria número 7 del primer período ordinario de sesiones, correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Colima, celebrada el dieciséis de noviembre del año dos mil veintidós, en la que sobre el sexto punto del orden del día se asentó:

“La diputada Presidenta instruyó se diera lectura íntegra al dictamen número 97, elaborado por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, y de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, correspondiente a expedir la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.

En atención a la petición del diputado el diputado Francisco Rubén Romero Ochoa, la Diputada Yommira Jockimber Carrillo Barreto, la Diputada Colima Natali Méndez García, la Diputada Evangelina Bustamante Morales y el Diputado Julio César Cano Farías, procedieron a dar lectura íntegra al dictamen, como lo anterior debido a la extensión de este punto.

Siendo las 16:29, se decretó un receso.

Hoy siendo las 16:33, se reanudó la sesión.

Al concluir con la lectura del mismo, la Diputada Presidenta abrió un espacio para el uso de la tribuna, al no existir intervenciones, se solicitó a la secretaría de recabar en votación económica la propuesta de discutir y votar el dictamen, misma que al ser puesta a consideración del Pleno fue aprobada por unanimidad, por lo que se presentaron las siguientes intervenciones:

siendo las 18:00 con 8 minutos, fue declarado un receso.

Siendo las 18:00 con 20 minutos, se renovó la sesión.

El diputado Héctor Magaña Lara, en uso de la tribuna, realizó una solicitud al Pleno, derivado de lo extensa que fue la lectura del dictamen, cerca de 8 horas, aproximadamente, consideró que sería bueno decretar un receso para realizar una mesa de debate en la cual se realicen opiniones respecto al dictamen, ya que mientras se hacía la lectura del mismo, tuvo la oportunidad de escuchar a diversos gremios conocedores de la materia del dictamen, que le refirieron que no se contemplaron las propuestas realizadas en los foros de consulta; no coincide con lo que se plasmó en el proyecto de ley. En ese sentido, insistió en que lo ideal es hacer nuevamente un foro en el que se puedan comentar las dudas, y de esta manera pueda evitarse que en un futuro existan reformas y reformas a dicha ley, incluso hasta amparos.

Siendo las 19:04, se decretó un receso.

Siendo las 19:09, se reanudó la sesión.

Acto seguido, la Diputada Presidenta instruyó a la Secretaría que recabara en votación económica, la propuesta realizada por el Diputado Héctor Magaña Lara, es decir, continuar con la discusión, propuesta que al ser puesta a consideración del Pleno. Aprobada por mayoría. Posteriormente se abrió un espacio para el uso de la tribuna, donde se manifestaron las siguientes intervenciones:

El Diputado Alfredo Álvarez se posicionó a favor de la aprobación del presente dictamen, comentando que, la presente iniciativa es histórica, ya que desde hace aproximadamente 28 años no ha sido modificada, indicó que con esta nueva ley, de ser aprobada, se estaría avanzando en separar el poder político del poder económico, priorizando el bienestar de la gente. Enfatizó que, el espacio público estará garantizado para beneficio de la ciudadanía; que funcione también en la construcción de una identidad, ya que contrario a esto, el sentido de la privatización antepone el costo social, ponderándose siempre el interés particular por encima del pueblo.

El Diputado Ignacio Vizcaíno Ramírez manifestó no encontrarse a favor o en contra, sino en abstención, explicó además que, en la dictaminación de la presente iniciativa, su voto fue en contra. Mencionó que esta ley ha sido una de las más esperadas desde el año 2016, porque funciona como ordenamiento de dichos terrenos, así como para su planeación y regulación. Expresó que en lugar de existir justicia hay decepción, debido a que lejos de eficientar los trámites ahora serán más costosos. Comentó además que es imposible que una ley como la presente haya sido analizada en 30 minutos, en comparativa con las cerca de 8 horas de lectura. Preguntó si el proyecto se dio a conocer a los municipios o a los sectores que deberán atender su aplicación, ya que no existe certeza de que se hayan tomado en cuenta las propuestas realizadas por dicho sector, en ese sentido, discutió ¿Qué pasó con el trabajo que se hizo al respecto de las legislaturas anteriores? Enunció que, únicamente se les invitó en una sola ocasión a una de las reuniones de trabajo, a pesar de ser integrante de dicha comisión. Además, mencionó que la presente ley invade la esfera administrativa, lo cual resulta incongruente. Finalmente, invitó a que los grupos de trabajo revisen la presente ley y den aviso, si es que se contempla o no algo de lo que ellos propusieron para esta.

El diputado Héctor Magaña Lara expresó que la fracción del PRI votará en contra del presente dictamen, puesto que considera que los desarrolladores inmobiliarios, serán los principales afectados y que desconocen el documento en discusión, al ser el segundo motor económico del Estado, además de ser uno de los principales sectores que generan empleo, y a los que se debe escuchar antes de aprobar esta ley. Explicó que desde el año de 2017, en la 58 legislatura, las áreas verdes ya se encuentran protegidas, esto en relación con lo dicho por el Diputado Alfredo Álvarez Ramírez. Insistió en que su función como legisladores es velar por el interés de la sociedad, y el proceso mediante el cual se dictaminó esta iniciativa no fue el correcto, pero continuarán con la apertura para debatir el presente.

El Diputado Crispín Guerra Cárdenas manifestó coincidir parcialmente con los comentarios vertidos por sus compañeros legisladores; al ser un tema complejo. Reconoció el trabajo del Diputado Francisco Rubén Romo Ochoa para acelerar los trámites para que el presente dictamen se expidiera con mayor rapidez, expresó que muchas cosas que vienen dentro de la ley son buenas, pero referente al artículo 115 constitucional y la autonomía de los municipios, esta ley los pone en subordinación. Respecto de las aportaciones de los foros, no se tomaron en cuenta; no puede aprobarse nada sin tener en consideración las opiniones de quienes van a operar dicha ley. Reconoció no ser experto en el presente tema, ya que es un tema técnico. Insistió en que pudo haberse socializado más la ley, en el sentido de no presentarla a medias, y después comenzar a parchar. Sostuvo que se le impondrán más trámites a los desarrolladores de vivienda. Finalmente expresó que el dictamen no plantea una mejora regulatoria, por ello, anuncia que el voto del Grupo parlamentario del PAN será en contra.

La Diputada Martha Fernanda Salazar Martínez coincidió con el posicionamiento de su compañero, el Diputado Crispín Guerra Cárdenas. Señaló que nadie está en contra de la ley. De que la ley se renueve y se adecue, pero debe ser bien hecha, para que justamente tenga mayor peso legislativo, porque de lo contrario sería únicamente atrasar. Y sobre todo, se tomen en cuenta a los desarrolladores de vivienda, al ser de los sectores más importantes. Consideró de valor que sea apertura un espacio para el debate, expresó que como Presidenta de la Comisión de Desarrollo Municipal, cree conveniente que sea contemplado el tema del agua, como sucede en la Ley de Desarrollo Municipal. Explicó que en la Comisión de Desarrollo Municipal se han realizado distintos foros encaminados a revisar y construir la

ley de aguas, por lo que de dichos trabajos debieron ir a la par en la construcción del dictamen de la ley de asentamientos humanos. Por último, externó que el Diputado Alfredo Álvarez Ramírez no asiste a las reuniones de trabajo de dicha Comisión, de la cual forma parte.

Al no existir más intervenciones, la Diputada Presidenta solicitó a la secretaría de recabar en votación nominal la propuesta de aprobar o desechar el dictamen, mismo que fue aprobada con 16 votos a favor... 7 votos en contra... y un voto en abstención, por ende, la Diputada Presidenta solicitó a la Secretaría se diera el trámite correspondiente.”

108. De las pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo, se desprende que no hay constancia de que se hubiera dado la intervención que le correspondía a los Municipios del Estado, en los términos que correspondía en la elaboración del dictamen.
109. En efecto, como se mencionó en párrafos anteriores, existe la obligación para las Comisiones del Congreso local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, de incluir en su dictamen la relación que guarda la iniciativa a aprobar, con los planes y programas estatales y municipales, la cual se obtendrá de la consulta que en su caso se realice a los municipios.
110. Obligación que se refuerza en el numeral 124 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en donde se determina que, a los dictámenes sobre las iniciativas, se debe acompañar como anexos, las opiniones técnicas, respuestas o en su caso, acuses de recibido, solicitados a las dependencias o entidades paraestatales del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos.
111. Es decir, debe haber constancia fehaciente de que se consultó a los Municipios, sobre el contenido de la iniciativa sobre la que se emite el dictamen, pues al tratarse del ejercicio de una facultad concurrente en materia de asentamientos humanos, la función de las Comisiones dictaminadoras, por determinación del propio Poder Legislativo del Estado de Colima, estaba constreñida a la coordinación con las mencionadas autoridades, para cumplir con el fin de inducir eficazmente el fenómeno de urbanización, impulsar el crecimiento ordenado y equilibrado de las ciudades, con una visión basada en el reordenamiento territorial, como un mecanismo para el impulso del desarrollo regional y económico del Estado²².
112. Sin embargo, el Dictamen se limita a señalar que se realizaron foros de consulta y que se realizaron trabajos de coordinación con Ayuntamientos, lo que resulta insuficiente para tener por demostrada la intervención legalmente requerida, pues además de que se confunde la obligación legalmente exigida con actos de Parlamento Abierto²³, no se da cuenta de que se hubiera realizado una consulta o invitación específica a la discusión de la iniciativa ya elaborada.
113. En efecto, como se desarrolló en el cuerpo de este apartado, en el Estado de Colima existen tres vías de intervención de los Municipios en el proceso legislativo, una, cuando alguno de ellos sea el promotor de una iniciativa, la segunda en la facultad potestativa que tiene el Congreso para solicitar opiniones y una específica, atinente a la materia de asentamientos humanos, la cual no se cumple con la realización de foros y actos de parlamento abierto, sino mediante la consulta y coordinación con los Municipios del Estado.
114. Por tanto, en el caso, la apreciación sobre el cumplimiento de tal obligación requiere la exigencia de un estándar de prueba suficiente para no dejar a la subjetiva apreciación si se realizaron actos encaminados a cumplirla, pues se trata de una obligación que no admite relatividad en su cumplimiento.

²² Artículos 67 y 76 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

²³ En la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, resueltas en sesión de seis de diciembre de dos mil veintiuno, este Pleno destacó la importancia de la figura de parlamento abierto como un mecanismo de transparencia, acceso a la información pública, espacio de participación y colaboración con la ciudadanía con capacidad para influir en la agenda pública.

“Es un proceso que abre la posibilidad de cambiar el funcionamiento y el desempeño de las legislaturas donde la ciudadanía adopta un rol de mayor protagonismo y no solo de receptor de las decisiones propias de la democracia representativa.”

La implementación de un parlamento abierto en una democracia implica incorporar al ciudadano en la toma de decisiones, lo cual puede ocurrir de diversas maneras: en el proceso de diseño de normas, en el acceso a conocer las iniciativas ciudadanas, en la transparencia en los procesos de deliberación pública, en la difusión de proyectos de ley para recabar comentarios, en la recepción de comentarios u observaciones, entre otros.”

115. Tan es así, que en la propia normativa invocada se estipula que, en caso de no contar con la opinión de alguno de los Ayuntamientos, al menos se debe integrar al dictamen el acuse de recibido de las comunicaciones que se hubieran realizado en ese sentido.
116. De ahí que, por lo antes señalado, este Pleno considere que el proceso legislativo que culminó con la expedición y promulgación del Decreto 195 impugnado, se vio viciado de manera que se produjo su total invalidez, pues como se dijo, esta Corte ha otorgado especial relevancia a las reglas que regulan el objeto y desarrollo de los debates legislativos, en donde ha cobrado una importancia mayúscula que exista una adecuada participación de los integrantes y **demás órganos relevantes en el procedimiento legislativo**.
117. Para el caso de un dictamen sobre la expedición de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, sí existía la obligación legal de realizar la dictaminación de las iniciativas que concluyeron con la expedición del Decreto hoy impugnado, **en coordinación** con los Ayuntamientos.
118. En consecuencia, debe declararse la **invalidez del Decreto 195, por el que se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima**.
119. Por lo tanto, resulta innecesario analizar el resto de los conceptos de invalidez.
120. **OCTAVO. EFECTOS.** En términos del artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, este Alto Tribunal determina lo siguiente.
121. **Declaración de invalidez.** Como consecuencia de lo expuesto, se declara la invalidez del Decreto 195, por virtud del cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en la edición ordinaria número 86, suplemento número 8, del sábado treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.
122. **Determinación de los efectos de la invalidez.** En términos del artículo 42, párrafo último, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos únicamente entre las partes, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Colima.
123. **Reviviscencia del régimen legal anterior a las normas declaradas inválidas.** Por otra parte, este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emita comprenden la posibilidad de fijar *"todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"*²⁴ y, además, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Esto significa que los efectos que la Suprema Corte imprima a las sentencias estimatorias donde se analice la constitucionalidad de una norma de carácter general deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. Al mismo tiempo, sin embargo, significa que con tales efectos se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).
124. En esta tesitura, para evitar un vacío legal que pudiera generar incertidumbre jurídica en materia de asentamientos humanos y hasta en tanto el Poder Legislativo del Estado de Colima actualiza su legislación en ese rubro, mediante un proceso legislativo que purgue los vicios aquí identificados, se debe decretar **la reviviscencia**²⁵ del contenido

²⁴ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.84/2007, cuyo rubro es "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 777.

²⁵ La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia. Ésta consiste en restablecer la vigencia de las normas que regían una determinada situación anteriormente a la entrada en vigor de las normas declaradas inválidas. Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.86/2007, cuyo rubro y texto son: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.** Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada

total de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Suplemento del Periódico Oficial "El Estado de Colima", el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, que estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En virtud de lo expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

PRIMERO. Es parcialmente **procedente** y **fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto de los artículos **9**, numeral 1, fracción CIV, **45**, numeral 1; **47**, numeral 1; **167**, numeral 1; **226**, numeral 3; **227**, numeral 1, y **228**, numeral 2; de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, expedida mediante el DECRETO NÚM. 195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del DECRETO NÚM. 195, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

CUARTO. La declaratoria de **invalidez** decretada surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Colima, dando lugar a la reviviscencia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de la exclusión de algunos preceptos respecto del apartado de precisión de la litis, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con reservas, respecto del apartado de precisión de la litis, respecto de los considerandos del primero al quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento adicional del artículo 14, numeral 1, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento adicional de los artículos 14, numeral 1, y transitorio décimo, Batres Guadarrama por el sobreseimiento adicional del artículo 14, numeral 1, Ríos Farjat apartándose de la cita de los precedentes de vigencia anual, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento adicional de diversos artículos, entre ellos, el artículo 14 en su totalidad, en cuanto a la propuesta del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de los artículos 9, numeral 1, fracción CIV,

reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda", lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 778.

45, numeral 1, 47, numeral 1, 167, numeral 1, 226, numeral 3, 227, numeral 1, y 228, numeral 2, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales separándose de la metodología y en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚM. 195, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado de efectos, consistente en: 1) determinar que la invalidez decretada surta efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Colima. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado de efectos, consistente en: 2) ordenar la reviviscencia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTA
MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

Firma.

**PONENTE
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

Firma.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**

Firma.

Esta foja corresponde a la sentencia de la **controversia constitucional 125/2023**. Actor: Municipio de Colima, Estado de Colima. Fallado el **siete de marzo de dos mil veinticuatro**. Conste.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 125/2023.

En sesión de siete de marzo de dos mil veinticuatro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 125/2023, promovida por el Municipio de **Colima**, Estado de Colima, en la cual solicitó la

inconstitucionalidad del Decreto 195, expedido por el Congreso de esa entidad federativa, en virtud del cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada oficialmente el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

En el estudio de fondo del asunto, concretamente en el subapartado VII.2.1, intitulado “Deficiencias en el proceso legislativo”, la mayoría de los integrantes del Pleno se pronunció por declarar la invalidez de la totalidad del Decreto 195 impugnado.

En esencia, el **criterio mayoritario** consideró, por una parte, que no existe asidero jurídico para considerar que la falta del dictamen de impacto regulatorio constituye una violación al proceso legislativo con potencial invalidante. Por otra, determinó que conforme al artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima y el numeral 124 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la propia entidad federativa, debe haber constancia fehaciente de que se consultó a los Municipios y a la Administración Pública del Estado el contenido de la iniciativa sobre la que se emita el dictamen, al tratarse del ejercicio de una facultad concurrente en materia de asentamientos humanos. En el caso, se tomaron en cuenta constancias sobre la realización de foros de consulta y trabajos de coordinación con Ayuntamientos, lo que, a su consideración, resultó insuficiente para tener por demostrada la intervención requerida de los Municipios, pues además de confundir la obligación legalmente exigida con actos de Parlamento Abierto, no se dio cuenta de que se hubiera realizado una consulta o invitación específica a la discusión de la iniciativa ya elaborada.

No comparto la declaración de invalidez del procedimiento legislativo que antecedió a la aprobación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, bajo el argumento de que debió darse oportunidad a los Ayuntamientos de esa entidad para que opinen si dicha ley guarda o no coherencia con los Planes Estatal o Municipal de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima¹, tal como lo sostuve al resolverse la controversia constitucional 244/2023, en la que inclusive anuncié un voto particular.

Discrepo, en primer lugar, porque el último párrafo del artículo 39 de la Constitución del Estado de Colima dispone que: **“Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.”**; por lo que, en mi opinión, basta con que se cumpla lo previsto en estos ordenamientos, para que se satisfagan los requisitos constitucionalmente previstos a nivel local para la aprobación de leyes.

En segundo lugar, es importante hacer notar que el citado artículo 58 no prevé alguna consecuencia para el caso de su inobservancia, por lo que, desde mi punto de vista, no podemos derivar la invalidez de todo el trabajo legislativo, tan solo porque los Ayuntamientos no opinaron sobre la coherencia de la ley reclamada con sus planes municipales de desarrollo.

En tercer lugar, este Pleno, al resolver el catorce de mayo de dos mil veinte, la diversa controversia constitucional 132/2017, promovida también por el Municipio de Colima, Estado de Colima, ya determinó cuál es el alcance del artículo 58 de dicha Ley de Planeación Democrática local, de la siguiente forma:

“...la omisión de consulta en términos del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática, sí tendrá un potencial invalidante de normas generales, y constituye un elemento fundamental del proceso legislativo, cuando la materia de la deliberación parlamentaria incida en los presupuestos de los municipios.

***También conviene acotar que la falta de la relación que la iniciativa de ley o decreto guarden con los planes y programas estatales y municipales respectivos, o la ausencia de la estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto de ley o decreto, no son una fuente per se de invalidez, sino solamente la falta de consulta en los casos señalados.*”**

Con base en lo anterior, considero que lo resuelto contraría el criterio que se cita.

En cuarto lugar, la expedición de la ley reclamada obedece a un mandato previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en cuyo artículo Tercero transitorio el Congreso de la Unión dispuso lo siguiente:

“En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento.”

Por tanto, como la ley reclamada se emitió en acatamiento de dicho transitorio, los Ayuntamientos no tienen cuestión de opinar sobre si los planes de desarrollo estatal o municipal guardan o no coherencia con la ley reclamada, pues en este caso solamente se trataba de ajustar el orden jurídico local a lo que establece la Ley General de la materia, con

independencia de lo que se hubiese establecido previamente en dichos planes de desarrollo, pues esos documentos municipales son los que deben adecuarse a la Ley General y Estatal de Asentamientos Humanos, **y no a la inversa.**

En quinto lugar, suponiendo sin conceder que fuera necesaria la participación de los Ayuntamientos, el propio proyecto reconoce que se desarrollaron seis foros de parlamento organizados por la Comisión de Desarrollo Urbano del Congreso del Estado de Colima, de modo que los representantes de los órganos municipales –como toda la ciudadanía– tuvieron posibilidad de hacer las aportaciones que consideraran pertinentes.

Por estos motivos, es que me pronuncié en contra del criterio mayoritario sostenido en el fallo que nos ocupa, porque considero que no existió alguna violación al proceso legislativo de tal magnitud, que permitiera expulsar del orden jurídico toda una ley compuesta de 379 artículos, máxime que muchos de ellos ni siquiera inciden directamente en los regímenes jurídicos municipales.

Para mí, con rigor técnico y tal como lo expresé al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 164/2022, en la que se analizó la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, la cual mayoritariamente se invalidó **en su totalidad** por falta de consulta, en este caso, solamente debió operar una invalidez parcial, concretamente de los artículos 23 a 25 de la ley reclamada, que son los que esencialmente regulan las atribuciones de los órganos de gobierno de los Municipios del Estado de Colima.

ATENTAMENTE
MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

Firma.

RACYM/lxcb

VOTO PARTICULAR Y ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 125/2023.

TEMAS. Alcance de la obligación que impone el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima respecto a la participación del Municipio en el procedimiento legislativo para expedir leyes.

Procede hacer una declaratoria de invalidez con efectos generales cuando esta sea por vicios en el procedimiento legislativo y se alcance una mayoría calificada.

1. En sesión de siete de marzo de dos mil veinticuatro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y fundada la controversia constitucional.
2. En ese sentido, por una parte, se sobreseyó respecto de diversos artículos impugnados y, por otra, se declaró la invalidez del decreto número 195, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.

I. Razones de la mayoría.

3. En la sentencia se determina que existió un vicio invalidante en el proceso legislativo, relativo a no darle participación al Municipio en dicho proceso.
4. Al respecto, se refiere que la participación del Municipio es obligatoria porque el Reglamento del Congreso local establece que cuando una iniciativa se refiera al ejercicio de una facultad concurrente en materia de desarrollo urbano, deberá ser dictaminada por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales y, por la Comisión de Desarrollo Urbano, Municipios y Zonas Metropolitanas, a la que corresponde impulsar, en coordinación con los Ayuntamientos, las reformas y adecuaciones al marco jurídico estatal en materia de Planeación del Desarrollo Urbano.
5. En ese sentido, se precisa que la propia ley entiende por “coordinación” realizar una consulta previa a los Municipios; ello, en términos del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima¹

¹ Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado.

1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal.

6. el cual establece la imposición de obtener, para efectos de su dictaminación, la opinión de las entidades de la Administración Pública y los Municipios, como condición de validez sobre los aspectos que comprende la Planeación, por lo que, resulta inconcuso que dicha coordinación se traduce en una etapa obligatoria del proceso legislativo.
7. Se agrega que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del decreto impugnado, por la omisión de darle participación a los Ayuntamientos en el procedimiento legislativo respectivo. En ese asunto se señaló que el referido vicio en el procedimiento incidió negativamente en los principios democráticos que debe observar el Poder Legislativo.
8. Asimismo, se menciona que el Tribunal Pleno, sobre la base del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, en la controversia constitucional 132/2017, declaró la inconstitucionalidad del decreto impugnado mediante el cual se reformaba un artículo de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.
9. De esta forma se concluye que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha otorgado especial relevancia a las reglas que regulan el objeto y desarrollo de los debates legislativos, en donde ha cobrado una importancia mayúscula que exista una adecuada participación de los integrantes y demás órganos relevantes en el procedimiento legislativo.
10. Así, en el caso en estudio, no hay constancia de que se hubiera dado la intervención que le correspondía a los Municipios del Estado de Colima, así como a la Administración Pública estatal, en los términos que correspondía en la elaboración del dictamen; en consecuencia, se declara la invalidez del decreto impugnado.

II. Razones del disenso.

11. En este asunto mi voto fue en contra del criterio mayoritario, conforme a las consideraciones siguientes.
12. En primer lugar, resulta importante precisar que, en mi opinión, en los casos en los que al Municipio se le otorgan facultades para intervenir en el proceso legislativo, su ausencia, se traduce en una causa de invalidez. Dicha facultad puede derivar del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima; sin embargo, en el caso concreto, estimo que dicho precepto no era aplicable.
13. Considero que, para que se actualice el supuesto que prevé el artículo 58 mencionado, es necesario que la norma guarde una relación directa con la planeación democrática para el desarrollo del Estado.
14. En este punto, considero fundamental distinguir entre la planeación urbana (entendida como el conjunto de acciones para ordenar el territorio) y la planeación democrática del Estado (que pretende sujetar a los programas de la Administración Pública para lograr el crecimiento de la economía y la democratización política, social y cultural de la Nación, según el artículo 26 de la Constitución Federal). Así, la planeación urbana no equivale a la planeación democrática.
15. A nivel local, esto queda claro, si se advierte que la emisión del Plan Estatal de Desarrollo, elaborado por la Secretaría de Planeación y Finanzas, no regula aspectos relativos a los asentamientos humanos, ni vincula a los Municipios, sino que sujeta a la administración pública estatal, al precisar el diagnóstico y las metas sociopolíticas de la entidad.
16. No desconozco que la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano deben coadyuvar al logro de los objetivos derivados de la planeación democrática para el desarrollo, tal como lo reconoce la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.² Sin embargo, la obligación que impone el artículo 58 referido, debe entenderse, exclusivamente, respecto de leyes estrechamente relacionadas con la Planeación Democrática.
17. De esta forma, la relación general indirecta de la planeación urbana con la planeación democrática no es suficiente para considerar que en todos los casos se actualiza la hipótesis del artículo mencionado, sino que es necesario estudiar caso por caso que exista una relación directa; lo cual, estimo no se cumple en el presente asunto.

² **Artículo 22.** La planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

18. Aunado a lo anterior, se debe tomar en cuenta que la obligación al Congreso local impuesta por la referida Ley de Planeación Democrática se da en términos de fundar el impacto presupuestario del proyecto, lo cual, con el grado de abstracción propio de la ley en análisis, resultaría prácticamente imposible.
19. Por todo lo anterior, desde mi perspectiva, en el caso concreto, no era necesaria la participación del Municipio en el proceso legislativo y, en consecuencia, su ausencia no implica un vicio en dicho procedimiento.
20. Ahora bien, por otra parte, se debe tener presente que, tanto en la sesión pública en la que se discutió el asunto que le sirve de precedente y en el que se analizó el mismo procedimiento legislativo,³ como en la propia sentencia, se dio cuenta de las constancias que envió el Congreso local para acreditar la participación de los Municipios en el proceso legislativo.
21. Sin embargo, en la sentencia se afirmó que no había constancia de que se hubiera dado la intervención que le correspondía a los Municipios, aclarando, al respecto, que los foros de consulta y los trabajos de coordinación con diversos Ayuntamientos eran insuficientes para tener por demostrada la intervención legalmente requerida, ya que se confundía la obligación legalmente exigida de dar participación a los Municipios con los actos de Parlamento Abierto, sin que se hubiera realizado una consulta o invitación específica a los Municipios a la discusión de la iniciativa ya elaborada.
22. Al respecto, considero que era necesario que la sentencia ahondara más sobre el grado de exigencia que se desprenderá del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima si lo que se pretende es, precisamente, tutelar la intervención municipal.

III. Razones de la aclaración.

23. La sentencia, en el apartado de efectos, entre otras consideraciones, determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos únicamente entre las partes.
24. Apartado en el que voté a favor. Ello, en primer lugar, porque resultaba congruente con lo votado en el apartado de fondo.
25. Ahora bien, dicha votación no se contrapone a mi pronunciamiento en la controversia constitucional 124/2022, resuelta en sesión de treinta de enero de dos mil veinticuatro. En esa ocasión voté por darle efectos generales a la declaratoria de invalidez; sin embargo, para que la declaratoria tuviera esa característica, precisé que era necesario que se alcanzara una mayoría calificada por la invalidez del decreto impugnado con base en violaciones al procedimiento legislativo.
26. Al respecto argumenté que, no desconozco que el artículo 105 de la Constitución Federal modula los efectos de las controversias constitucionales estableciendo, como regla general, que las resoluciones tendrán únicamente efectos entre las partes, en caso en el que ésta se plantee entre un Estado y sus Municipios; sin embargo, es importante tomar en cuenta que, por regla general, en las controversias constitucionales esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ve llamada a realizar un contraste de la norma o del acto impugnado con el ámbito competencial del actor.
27. En ese contexto, el análisis de un proceso de creación normativo es atípico en estas, pues no se realiza un contraste de la norma con el ámbito competencial del actor, sino más bien, se analiza si hubo un proceso de creación que deriva de la existencia de una norma; por lo tanto, la existencia, lo mismo que la inexistencia de la norma, impacta directamente de la misma forma en todo su ámbito de validez, pues un vicio en su proceso de creación que implique su inexistencia sería independiente de la distribución competencial que, en principio, se tutela en una controversia constitucional.
28. Por eso, en congruencia con la invalidez del proceso legislativo, considero que los efectos deben ser generales y no acotarse a un ámbito espacial de aplicación, ello, porque mientras que, en una norma declarada inconstitucional, con efectos entre las partes, sí puede ser aplicada a un Municipio que no la impugnó, no se podría llegar a la misma conclusión cuando se declara su inexistencia, pues la aplicación presupone su existencia. Por lo que, la diferencia radica en que una norma sí puede ser aplicada en un determinado ámbito de validez espacial; pero, no se puede sostener que existe en una parte del Estado y al mismo tiempo que no exista en otra parte de la misma entidad federativa.
29. Además, en aquella controversia constitucional, mencioné que la regla general de efectos relativos cuando el actor sea un Municipio ya ha sido matizada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El principal

³ Controversia constitucional 244/2023, resuelta el cinco de marzo de dos mil veinticuatro.

ejemplo son los asuntos en los que se han estudiado omisiones legislativas, y a manera de ejemplo, se señaló que al resolver la controversia constitucional 109/2019, se determinó, expresamente, que la actividad legislativa ordenada por la específica omisión que ahí se estudió tendría efectos generales, ello, porque el efecto natural de la existencia de una nueva norma es que esta tenga una vigencia uniforme en todo el territorio dentro de su ámbito de validez.

30. Por lo tanto, en el presente caso, cabe aclarar que, al no haberse alcanzado una mayoría calificada por la invalidez, aun cuando ésta fue por vicios en el procedimiento legislativo, no era necesario declararla con efectos generales, pues en mi opinión dicho actuar solo es procedente en los casos en donde se alcance una mayoría de al menos ocho votos de los y las Ministras.
31. Finalmente, se precisa que aquí se reiteran las consideraciones emitidas en el voto de la controversia constitucional 244/2023, pues en ambas se analizó la misma litis, lo que cambió fue el Municipio actor.

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

Firma.

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

Firma.

OCC/AFAB

SIN TEXTO



EL ESTADO DE COLIMA

**PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO**

DIRECTORIO

Indira Vizcaíno Silva

Gobernadora Constitucional del Estado de Colima

Alberto Eloy García Alcaraz

Secretario General de Gobierno y
Director del Periódico Oficial

Arturo Javier Pérez Moreno

Director General de Gobierno

Dra. Mayra Patricia Rangel Sandoval

Jefa del Departamento de Proyectos

Colaboradores:

CP. Betsabé Estrada Morán

ISC. Edgar Javier Díaz Gutiérrez

ISC. José Manuel Chávez Rodríguez

LI. Marian Murguía Ceja

LAE. Omar Alejandro Carrillo Reyes

LEM. Daniela Elizabeth Farías Farías

Lic. Gregorio Ruiz Larios

Mtra. Lidia Luna González

C. Ma. del Carmen Elisea Quintero

Licda. Perla Yesenia Rosales Angulo

Para lo relativo a las publicaciones que se hagan en este periódico, los interesados deberán dirigirse a la Secretaría General de Gobierno.

El contenido de los documentos físicos, electrónicos, en medio magnético y vía electrónica presentados para su publicación en el Periódico Oficial ante la Secretaría General de Gobierno, es responsabilidad del solicitante de la publicación.

Tel. (312) 316 2000 ext. 27841

publicacionesdirecciongeneral@gmail.com

Tiraje: 500