

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

ACTOR: MUNICIPIO DE CAMPECHE, ESTADO DE CAMPECHE

DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE CAMPECHE

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: IRVING ESPINOSA BETANZO

COTEJÓ

SECRETARIO: LUIS FELIPE RUIZ MARTÍNEZ LASSO

ÍNDICE TEMÁTICO

Decreto impugnado: Decreto 2208, publicado el 12 de julio de 2024 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche, mediante el cual se reformó la Ley de Obras Públicas de Campeche, impugnándose especialmente la adición del último párrafo al artículo 2, el artículo 14 Bis y el transitorio segundo.

Propuesta: Este Tribunal Pleno estima por una parte fundados los conceptos de invalidez planteados por el accionante y por otra infundados.

En principio se realiza el análisis del primer y tercer concepto de invalidez, concluyendo que estos resultan fundados para declarar la invalidez del artículo 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche y el artículo transitorio segundo del Decreto 2208 publicado en Periódico Oficial del Estado de Campeche, al estimar que los mismos son inconstitucionales porque vacían de contenido la facultad municipal de otorgar licencias y permisos de construcción establecida en el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal.

En tanto que dichos preceptos normativos exceptúan de la obligación de obtener licencias de construcción a las obras públicas de interés estatal de gran impacto y ordenan a los municipios modificar su normativa para ajustarse a esa excepción, lo cual implica una transferencia de la decisión sobre la autorización de estas obras al Poder Ejecutivo estatal, eliminado, en la práctica, la intervención municipal.

En síntesis, se determina que ya existe criterio emitido por este Alto Tribunal, en el sentido de fortalecer la autonomía municipal, garantizando que los municipios tengan una intervención real y efectiva en la planeación urbana y en la regulación de las construcciones, en ese sentido, los preceptos impugnados no establecen bases generales o lineamientos de coordinación, sino que elimina la intervención municipal en la autorización de obras públicas de gran impacto, trasladando la decisión exclusivamente a la Gobernadora de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

Campeche, impidiendo que los municipios puedan ejercer su potestad de regular y controlar las construcciones en su territorio.

Ahora bien, por lo que respecta al concepto de invalidez segundo, se determinó que este resulta infundado y se reconoce la validez del último párrafo del artículo 2 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche, al considerar que es constitucional porque se limita a definir el concepto de obra pública de interés estatal de gran impacto, sin suprimir ni restringir la facultad municipal para otorgar licencias de construcción prevista en el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal. Toda vez que el contenido es meramente organizativo y no invade la competencia municipal.

Finalmente, en el cuarto concepto de invalidez, también se califica de infundado, en razón de que el Municipio carece de legitimación para impugnar, mediante controversia constitucional, una presunta invasión a competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos conforme al artículo 73, fracción XXIX-C, lo anterior, bajo la consideración de que este medio de control solo procede para defender la esfera competencial propia de la autoridad actora.

En consecuencia de lo anterior, se reconoce la validez del último párrafo del artículo 2 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche, adicionado mediante el Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024; y se declara la invalidez del artículo 14 BIS de la Ley de Obras Públicas de Campeche y el transitorio segundo del mismo Decreto en cita.

	Apartado	Decisión	Pág.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Se reseñan los antecedentes procesales del asunto.	1-3
II.	COMPETENCIA	Este Tribunal Pleno es competente.	3
III.	PRECISIÓN DE LOS ACTOS Y NORMAS IMPUGNADAS	Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024, por el que se reformó la Ley de Obras Públicas de Campeche. Específicamente, impugnó la adición del último párrafo al artículo 2, el artículo 14 Bis y el transitorio segundo.	4
IV.	EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGANDO	La existencia del decreto impugnado se tiene por demostrada porque está publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche.	4
V.	OPORTUNIDAD	La controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.	4-6
VI.	LEGITIMACIÓN ACTIVA.	La demanda fue presentada por parte legitimada.	6
VII.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Se reconoce legitimación pasiva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Campeche.	6-7

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

VIII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se invocaron causales de improcedencia y sobreseimiento.	8
IX.	ESTUDIO DE FONDO	<p>A) Es fundada la controversia constitucional, únicamente por lo que respecta a la inconstitucionalidad del artículo 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche y el artículo transitorio segundo del Decreto 2208 publicado en Periódico Oficial del Estado de Campeche, al estimar que los mismos vacían de contenido la facultad municipal de otorgar licencias y permisos de construcción establecida en el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal.</p> <p>B) Es Infundada la controversia constitucional, por lo que hace al resto de los argumentos, reconociéndose la validez del último párrafo del artículo 2 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche, adicionado mediante el Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024.</p>	8-32
X.	EFFECTOS	<p>Declaratoria de invalidez:</p> <p>a. Artículo 14 BIS de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche.</p> <p>b. Artículo Transitorio Segundo del Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el doce de julio de dos mil veinticuatro, por el que se reformó la Ley de Obras Públicas de Campeche.</p>	32
XI.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez del último párrafo del artículo 2 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche, adicionado mediante el Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el doce de julio de dos mil veinticuatro.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 14 BIS de la Ley de Obras Públicas de Campeche y el transitorio segundo del Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el doce de julio de dos mil veinticuatro.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	32-33

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
284/2024**

**ACTOR: MUNICIPIO DE CAMPECHE,
ESTADO DE CAMPECHE**

**DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO Y
PODER LEGISLATIVO, AMBOS DEL
ESTADO DE CAMPECHE**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO IRVING ESPINOSA BETANZO

COTEJÓ

SECRETARIO: LUIS FELIPE RUIZ MARTÍNEZ LASSO

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
en sesión correspondiente al *****, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 284/2024, promovida por el Municipio de Campeche en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Campeche, en la que demandó la invalidez del Decreto No. 2208 por el que se reformó la Ley de Obras Públicas de Campeche, específicamente, impugnó la adición del último párrafo al artículo 2, el artículo 14 Bis y el transitorio segundo, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

1. **Presentación de la demanda, poderes demandados y norma impugnada.** Mediante escrito presentado el 23 de septiembre de 2024, *****, Síndica de Asuntos Jurídicos, en representación del Municipio de Campeche, promovió la presente controversia constitucional en la que demanda la invalidez de la norma que a continuación se precisa, emitida y promulgada por las autoridades que se señalan:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

Entidad, poder u órganos demandados:

- Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.

Norma general cuya invalidez se demanda:

- El Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024, por el que se reformó la Ley de Obras Públicas de Campeche. Específicamente, impugnó la adición del último párrafo al artículo 2, el artículo 14 Bis y el transitorio segundo.

2. **Admisión y trámite.** La entonces Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el expediente con el número 284/2024 y designó al entonces Ministro Javier Laynez Potisek como instructor del procedimiento¹, quien mediante auto de 24 de octubre de 2024, admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Campeche.
3. **Contestación.** Los Poderes demandados contestaron la controversia e hicieron valer lo que estimaron conveniente².
4. **Cierre de la instrucción.** La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos se celebró una vez agotados los trámites de ley. Se hizo la relación de las constancias de autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y se abrió el período de alegatos. Posteriormente, se declaró cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución³.
5. **Retorno.** Mediante acuerdo de 4 de septiembre de 2025, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto al Ministro Irving Espinosa Betanzo para que actuara como ponente del mismo.

II. COMPETENCIA.

¹ Acuerdo de 25 de septiembre de 2024.

² Acuerdo de 4 de febrero de 2025.

³ Acuerdo de 13 de marzo de 2025.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

6. 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)⁴, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y 16, fracción I⁶, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 2/2025 (12a.) de 3 de septiembre de 2025, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales; en virtud de que se plantea un conflicto de invasión de esferas entre el Estado de Campeche y el Municipio del mismo nombre.

III. PRECISIÓN DE LOS ACTOS Y NORMAS IMPUGNADAS.

7. El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria, establece que todas las sentencias deben fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia.
8. La actora impugnó el Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024, por el que se reformó la Ley de Obras Públicas de Campeche. Específicamente, impugnó la adición del último párrafo al artículo 2, el artículo 14 Bis y el transitorio segundo.

⁴ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

i).- Un Estado y uno de sus Municipios;

⁵ **Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de Las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁶ **Artículo 16.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada;

[...].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

IV. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.

9. El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria⁷ establece que las sentencias deben tener por demostradas las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia. El Municipio de Campeche impugnó el Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024. La existencia del decreto impugnado se tiene por demostrada porque está publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche.

V. OPORTUNIDAD.

10. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de 30 días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales. Tratándose de actos, el plazo se computa de la siguiente forma: (a) a partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; (b) a partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de los actos o de su ejecución; o (c) a partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.⁸
11. En este caso, el decreto impugnado se publicó el 12 de julio de 2024 y surtió efectos el mismo día. Por lo tanto, el plazo de 30 días hábiles inició el siguiente 15 de julio de 2024. Para calcular los 30 días hábiles siguientes, es necesario identificar y descontar los días inhábiles del receso del primer periodo de sesiones de la Suprema Corte; así como los días en que se suspendieron las labores y los plazos del Alto Tribunal.

⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

⁸ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

12. El receso del primer periodo de sesiones transcurrió del 16 al 31 de julio del 2024, conforme al Acuerdo Presidencial de fecha 25 de junio de 2024⁹. Por lo tanto, esos días se descuentan del plazo.
13. El 29 de agosto de 2024, la entonces integración del Pleno de la Suprema Corte acordó suspender los plazos de los asuntos de su competencia únicamente por ese día¹⁰. Posteriormente, acordó suspender los plazos del 4 al 9 de septiembre del mismo año¹¹. El día 9 acordó extender la suspensión hasta el 12 de septiembre¹². Finalmente, el 13 de septiembre el Pleno mantuvo la suspensión de labores y la entonces Ministra Presidenta convocó a sesión hasta el 17 de septiembre¹³.
14. El 16 de septiembre fue inhábil conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁴. En resumen, con motivo de la suspensión de plazos, deben descontarse del plazo para determinar la oportunidad de la demanda, los días 29 de agosto, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13 y 16 de septiembre de 2024.
15. El plazo para presentar la demanda inició el 15 de julio. Luego se interrumpió por el primer periodo de receso del 16 al 31 de julio. Se descontaron los días 29 de agosto, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13 y 16 de septiembre. En este orden, el plazo de 30 días hábiles para la promoción de la controversia terminó el 24 de septiembre de 2024. Como la demanda se presentó el 23 de septiembre de 2024, es oportuna.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene cada año dos periodos de sesiones, el primero comienza el primer día hábil del mes de enero y concluye el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo inicia el primer día hábil del mes de agosto y finaliza el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre. Por lo tanto, el receso del Primer Periodo de Sesiones del año en curso comprenderá del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil veinticuatro.

¹⁰ [Comunicado de prensa No. 293/2024](#), publicado el 29 de agosto del 2024.

¹¹ [Comunicado de prensa No. 297/2024](#), publicado el 3 de septiembre del 2024.

¹² [Comunicado de prensa No. 299/2024](#), publicado el 9 de septiembre del 2024.

¹³ [Comunicado de prensa No. 300/2024](#), publicado el 12 de septiembre del 2024.

¹⁴ **Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

16. El Municipio de Campeche tiene legitimación activa para interponer esta controversia en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal¹⁵. Asimismo, el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria¹⁶ establece que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
17. El Municipio acudió al juicio a través de su Síndica de Asuntos Jurídicos, *********, con fundamento en artículo 73, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche¹⁷. Demostró esta calidad con copia certificada de la Constancia de mayoría y validez de la elección para los ayuntamientos, emitida en el Consejo Municipal de Campeche¹⁸.

VII. LEGITIMACIÓN PASIVA.

18. En las controversias constitucionales se considera parte demandada a la entidad, poder u órgano que emita el acto impugnado. Acorde al artículo 11 de la Ley Reglamentaria, deben comparecer a juicio a través de sus representantes legales.
19. La contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche fue suscrita por ********* quien se ostentó como Titular de la Consejería Jurídica. Acreditó su personalidad con el nombramiento otorgado a su favor el 16 de septiembre de 2021, por la Licenciada *********, Gobernadora del Estado de Campeche¹⁹. Su representación tiene fundamento en el artículo 42,

¹⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

b) Un Estado y uno de sus Municipios;

¹⁶ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

¹⁷ **Artículo 73.** El Síndico de Asuntos Jurídicos tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

[...]

IV. Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Pública Municipal, con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, así como para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros; [...].

¹⁸ Ver hojas 41 a 54 del expediente de la controversia constitucional 284/2024.

¹⁹ Ver hoja 187 del expediente de la controversia constitucional 284/2024.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche²⁰, en relación con los artículos 3 y 11, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche²¹.

20. La contestación del Poder Legislativo fue suscrita por *****, quien se ostentó como Secretario General del Congreso del Estado de Campeche. Acreditó su personalidad con el Acuerdo número 124, emitido por la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, publicado el 15 de enero de 2024 en el Periódico Oficial del Estado de Campeche²². Su representación tiene fundamento en el artículo 125, fracción XXIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche²³.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

21. Las partes no hicieron valer causales de improcedencia ni motivos de sobreseimiento en sus contestaciones. El Pleno de esta Suprema Corte

²⁰ **Artículo 42.** A la Consejería Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
[...]

X. Representar legalmente a la Gobernadora o al Gobernador del Estado en los procedimientos, juicios o asuntos litigiosos, juicios de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, o cualquier otro proceso de índole constitucional, así como todos aquellos procesos contenciosos y no contenciosos, del fuero común o del fuero federal, en los que tenga intervención la Gobernadora o el Gobernador, salvo los que, por disposición expresa de la ley, tenga la representación otro Organismo Centralizado; [...]

²¹ **Artículo 3.** Al frente de la Consejería estará la Consejera o Consejero, quien tendrá rango de Secretaria o Secretario de la Administración Pública Centralizada del Estado de Campeche, en términos del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche. La Consejera o Consejero dependerá en forma directa de la Gobernadora o el Gobernador, quien determinará los gabinetes especializados, las comisiones mixtas, las comisiones especiales y los grupos de trabajo a los que se deberá integrar.

Artículo 11. La Consejera o Consejero tendrá las facultades siguientes:
[...]

XIV. Actuar como representante legal de la Gobernadora o el Gobernador del Estado en los juicios de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, o cualquier otro proceso de carácter constitucional, así como en todos aquellos procesos contenciosos y no contenciosos, del fuero común o del fuero federal, en los que el Ejecutivo Estatal intervenga con cualquier carácter, salvo los que, por disposición expresa de la ley, tenga la representación otro Organismo Centralizado; [...]

²² Ver hojas sin número y 304 del expediente de la controversia constitucional 284/2024.

²³ **Artículo 125.** La Secretaría General del Congreso tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:
[...]

XXIII. Representar, por conducto de su titular, al Pleno del Congreso, su Mesa Directiva, su Junta de Gobierno y Administración y sus Comisiones de Enlace, así como a los presidentes de estas cuatro últimas, en los juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como en todos aquellos procesos contenciosos y no contenciosos, del fuero común o del fuero federal, en los que aquellos intervengan con cualquier carácter;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa. Por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

IX. ESTUDIO DE FONDO.

IX.I Conceptos de invalidez.

22. Este apartado sintetiza los conceptos de invalidez y sus respectivas contestaciones. El municipio hizo valer los argumentos siguientes:

1) En el **primer** concepto de invalidez, alegó que el Congreso de Campeche carece de facultades para exentar a algunas obras de infraestructura pública de la obligación de obtener las licencias municipales de construcción correspondientes. La adición de un último párrafo al artículo 2 y el artículo 14 Bis a la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche, faculta al Poder Ejecutivo del Estado de Campeche a invadir la esfera de competencia del Municipio de Campeche en materia de licencias y permisos para construcciones. Facultad exclusiva de los municipios de conformidad con lo establecido en el artículo 115, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal. El artículo 115, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal establece que los municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, tienen la facultad exclusiva de otorgar licencias y permisos para construcciones. Los Estados no pueden invadir tal facultad para obligar al Municipio a exceptuar a determinada obra de la obligación de tramitar y obtener una licencia y/o permiso de construcción. Por tanto, el decreto de reforma a la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche es inconstitucional.

El Decreto impugnado viola el principio de autonomía municipal en cuanto a su administración y régimen interior porque constituye un acto arbitrario, encaminado a interferir en los asuntos municipales. No corresponde al Poder Legislativo de Campeche realizar definiciones alternas a las que la Constitución Federal ha otorgado a la autoridad municipal de manera exclusiva. Es inverosímil que, bajo el argumento de obras de gran impacto que generen beneficios a la población, lesionen las facultades exclusivas del Municipio, las cuales tiene como fin velar la seguridad de la población. Las licencias relacionadas a la construcción son medidas preventivas de seguridad.

2) En el **segundo** concepto de invalidez, argumenta que el decreto impugnado viola el principio de seguridad jurídica porque impide que el municipio otorgue las licencias necesarias para la construcción de obras públicas de interés estatal. La adición de un último párrafo al artículo 2 y el artículo 14 Bis a la Ley de Obras

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

Públicas del Estado de Campeche viola el principio de certeza jurídica al impedir que el Municipio de Campeche ejerza sus facultades en materia de construcciones respecto a las obras catalogadas como de interés estatal de gran impacto.

El artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal que faculta al Municipio para el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, lleva implícito el mandato de que toda construcción debe contar con el permiso o licencia de construcción correspondiente. Por tanto, constitucionalmente no es posible que una obra pública o privada se ejecute sin licencia de construcción. La autoridad municipal debe cerciorarse de que se cumplen los planes de desarrollo urbano y uso de suelo y verificar que la obra se construya con las medidas de seguridad correspondientes y cumpliendo las normas técnicas aplicables. Si no hay licencia de construcción, no existe certeza de que la obra se ejecute con los estándares en materia de construcción previstos en la normatividad. Las normas jurídicas impugnadas impiden al Municipio de Campeche cumplir con sus facultades constitucionales de inspección y verificación en materia de licencias y permisos de construcciones, respecto a las obras catalogadas como de interés estatal de gran impacto.

Esta situación quebranta el orden constitucional y las competencias concurrentes definidas por la ley. No se puede exceptuar del trámite de licencias de construcción porque estas permiten identificar que las obras a realizarse son plenamente seguras y con la viabilidad técnica del desarrollo urbano. El ayuntamiento es el único que puede definir qué documentos pueden ser exceptuados y de qué forma inciden en la planeación urbana, lo que hace el Congreso del Estado al emitir esta disposición es tomar directa o indirectamente una atribución municipal.

3) En el **tercer** concepto de invalidez, afirma que el transitorio segundo viola la autonomía municipal porque ordena a los municipios a armonizar su normativa con el decreto impugnado. El artículo transitorio segundo del decreto impugnado, que impone a los Municipios de Campeche modificar sus bandos, reglamentos o cualquiera otro instrumento jurídico para armonizarlos con lo contenido en dicho decreto, viola la autonomía municipal para expedir sus reglamentos municipales, prevista en la fracción V, último párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal. El artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal establece que el otorgamiento de las licencias y permisos para construcciones es una facultad de los Municipios. El último párrafo de la fracción V establece que, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución Federal, los Municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Por ello, que el Congreso de Campeche obligue a los Municipios a armonizar sus reglamentos

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

municipales para exentar a las obras del gobierno del Estado de gran impacto viola la autonomía municipal.

Las legislaturas estatales pueden expedir leyes que establezcan una normativa homogénea para garantizar el funcionamiento regular de los ayuntamientos. Sin embargo, no deben intervenir en asuntos que corresponden exclusivamente a los municipios, como la expedición de licencias de construcción, las cuales se expiden con el propósito de que éstas se ejecuten de acuerdo con los proyectos y especificaciones aprobados por la autoridad municipal. No obstante, el Congreso de Campeche sí tiene facultades para legislar, dentro de su ámbito de competencia, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

4) En el **cuarto** concepto de invalidez, refiere que el Congreso local no está facultado para delimitar las competencias de los municipios en materia de regulación de obra pública en los centros de población. La adición de un último párrafo al artículo 2 y el artículo 14 Bis a la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche y su artículo transitorio segundo invaden la facultad legislativa exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, en relación con el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, en perjuicio de las facultades del Municipio. El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal otorgó al congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir las leyes que establezcan la concurrencia entre la federación, los estados y los municipios para los fines previstos en el tercer párrafo del artículo 27 de la propia Constitución. Entre éstas se encuentran la emisión de medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En cumplimiento de la Constitución, los artículos 3, fracción I, y 11, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establecen que corresponde exclusivamente a los municipios otorgar autorizaciones, licencias o permisos para diversas acciones urbanísticas, incluyendo las licencias de construcción de obras públicas. Por lo tanto, al establecer en el decreto impugnado la obligación de que los municipios modifiquen sus bandos, reglamentos o cualquier otro instrumento jurídico para exceptuar de estos requisitos a las obras públicas declaradas de interés general y gran impacto, el Congreso de Campeche invadió la competencia del Congreso de la Unión. Pues es el único facultado para legislar sobre la delimitación de competencias entre los tres órdenes de gobierno en materia de regulación de obra pública en los centros de población. Las adiciones del decreto impugnado son violatorias de los principios de supremacía constitucional y autonomía municipal que le otorgan

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

los artículos 77, fracción II, inciso b), de la Constitución Estatal y 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en sus artículos 22, 23, 28, 30 y 43, establece que el desarrollo urbano en el territorio nacional queda sujeto a la planeación y regulación del ordenamiento territorial, el cual estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que la Constitución Federal determina.

23. Ahora bien, el Poder Ejecutivo de Campeche contestó los conceptos de invalidez:

A) La Consejería refuta el primer concepto de invalidez porque la materia de asentamientos humanos es concurrente para todos los niveles de gobierno. Respalda su argumento con base en la tesis P./J. 15/2011, de rubro **ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL**. En ese sentido, argumenta que el artículo 10, fracción XXV, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece la facultad de las entidades federativas de emitir los lineamientos sobre autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las acciones urbanísticas. Lo cual es coherente con el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal ya que señala que el municipio es la autoridad facultada para otorgar licencias y permisos para construcciones, en los términos que dispongan las leyes federales y estatales. Por tanto, estima que estos niveles de gobierno deben normar las licencias de construcción, mientras que el municipio deberá autorizarlas conforme a tales normas. Incluye la tesis 1a. CXXXI/2014 (10a.), cuyo rubro es **ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTAS MATERIAS DEBEN DESARROLLARSE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS**, así como la controversia constitucional 54/2010.

Por lo tanto, considera que debe declararse infundado el concepto de invalidez porque los artículos 2, último párrafo y 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del estado de Campeche, establecen de manera general las formalidades, requisitos y procedimiento que deben actualizarse para que una obra pública sea “obra pública de interés estatal de gran impacto”. En consecuencia, el Estado de Campeche solo ejerció sus facultades concurrentes de carácter normativo en materia de asentamientos humanos porque reguló la manera en que se otorgan las licencias de construcción que cumplan con ciertos requisitos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

B) El segundo concepto de invalidez es rechazado porque considera que no existe disposición constitucional que lo ordene así. En su caso, estima que el municipio solo debe otorgar licencias o permisos de construcción (cuando se requieran) y en los términos que dispongan las leyes federales y estatales. Al respecto, el artículo 40 del reglamento de construcciones para el municipio de Campeche dispone las obras que no requieren licencia o permiso de construcción. De este modo, el Congreso de Campeche únicamente ejerció las facultades previstas en el artículo 10, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano porque dispone que las entidades federativas pueden legislar al respecto.

C) Sobre el tercer concepto de invalidez, señala que la materia de asentamientos humanos es de carácter concurrente entre los tres órdenes de gobierno, de modo que las disposiciones municipales deben armonizarse con disposiciones estatales y federales en la materia. De hecho, el Transitorio Tercero de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ordena que los tres niveles de gobierno adecúen todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas. En consecuencia, el transitorio no vulnera ni invade la competencia municipal.

D) Respecto al cuarto concepto de invalidez, el Ejecutivo señala que el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal dispone que la materia de asentamientos humanos es concurrente. De ahí que exista una ley general en la materia y que, en ese contexto, el Decreto impugnado introdujo la figura de “obra pública de interés estatal de gran impacto”.

24. Finalmente, el Poder Legislativo de Campeche respondió lo siguiente:

A) Rechaza el primer concepto de invalidez porque considera que es suficiente con cumplir el procedimiento legislativo para que el decreto sea constitucional. En consecuencia, hubo suficiente fundamentación y motivación, cuestión coherente con la tesis de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.**

B) Respecto al segundo concepto de invalidez, el Congreso niega que el decreto invada la esfera de competencia de la autoridad municipal en materia de licencias y permisos de construcción. Puesto que, solo incluyó la figura de “obra pública de interés estatal de gran impacto”, lo que no reduce la potestad constitucional del municipio porque la regulación es acorde a la importancia de una obra pública. Así, el municipio aún puede continuar con el ejercicio de la facultad en materia de licencias y permisos de construcción sin repercutir en obras públicas con tal relevancia porque los trámites para obtener permisos son innecesarios. Por ello, el Congreso realizó un ejercicio de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

ponderación entre el derecho al desarrollo de la sociedad contra el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, de modo que el primero superó al segundo.

C) Además, el decreto no invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en legislar en materia de asentamientos humanos, previsto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General porque establece la concurrencia entre los tres niveles de gobierno. Tampoco vulnera el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución General. Si bien disponen que los Municipios deben autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, así como para otorgar licencias y permisos de construcción, conforme a la concurrencia de la materia, los municipios no tienen una atribución ilimitada porque deben sujetarse a las leyes federales y estatales. Utiliza la tesis 2a. XLIV/2012 (10a.), de rubro **ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO**. Finalmente, puntualiza que el decreto impugnado se basa en el interés público y representa un beneficio colectivo. De ahí su constitucionalidad.

IX.II Artículos constitucionales que se estiman violados.

25. La resolución de la presente controversia constitucional exige partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En particular, el artículo 115, fracción V, inciso f), que constituye el eje normativo sobre el que se desenvuelve la autonomía municipal en materia de licencias y permisos de construcción. Este artículo delimita el ámbito de actuación de los municipios y establece los límites a la intervención de los poderes estatales en el ejercicio de las atribuciones que la propia Constitución Federal reserva a los ayuntamientos.
26. A continuación, se transcribe el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal:

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

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

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

[...]

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

[...]

27. Este artículo contiene la facultad municipal para otorgar licencias y permisos de construcción. Establece que debe ejercerse conforme a las leyes federales y estatales, considerando la competencia municipal.
28. En el siguiente apartado se analizará la línea jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado respecto a la autonomía municipal y los límites constitucionales a la intervención de los poderes estatales en la esfera competencial de los municipios.

IX.III Precedentes jurisprudenciales de la Suprema Corte

Controversia constitucional 94/2009

29. En el análisis de la autonomía municipal en materia de asentamientos humanos, resulta imprescindible mencionar la Controversia Constitucional 94/2009, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Constituye un precedente fundamental para delimitar el alcance de las competencias municipales frente a la intervención estatal en la planeación y regulación del desarrollo urbano. En dicho asunto, el Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, impugnó diversos preceptos de la Ley de Desarrollo Urbano de esa entidad, argumentando que la legislación estatal invadía su esfera competencial al imponerle la obligación de someter sus planes de desarrollo urbano a un dictamen de congruencia emitido por la autoridad estatal, así como al establecer que la publicación y registro de dichos planes dependía de la intervención del Ejecutivo local. El Municipio sostuvo que tales disposiciones, en los hechos, vaciaban de contenido su autonomía constitucional, relegándolo a un papel de mero ejecutor de las políticas estatales y contrariando el mandato del artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que le reconoce la facultad de formular,

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

30. Al resolver la controversia, la Suprema Corte abordó de manera exhaustiva la naturaleza concurrente de la materia de asentamientos humanos, subrayando que, a partir de las reformas constitucionales de 1966, 1983 y 1999, la planeación y regulación del desarrollo urbano es una competencia compartida entre los tres órdenes de gobierno. El Pleno de la Suprema Corte reconoció que, si bien el artículo 115, fracción V, establece que las facultades municipales en la materia deben ejercerse en los términos de las leyes federales y estatales relativas, ello no implica que el municipio carezca de un ámbito propio de decisión. Por el contrario, la Corte enfatizó que las reformas constitucionales de 1983 y 1999 tuvieron como propósito reforzar la autonomía municipal, de modo que la intervención del municipio en la planeación urbana debe ser real y efectiva, y no puede reducirse a una función meramente administrativa o subordinada a la voluntad estatal.
31. En este contexto, la Suprema Corte analizó si el mecanismo de dictamen de congruencia previsto en la ley estatal constituía un veto inconstitucional o, por el contrario, un instrumento legítimo de coordinación. El Pleno concluyó que, en tanto dicho dictamen se limite a verificar la congruencia técnica y jurídica de los planes municipales con los planes estatales y federales, y siempre que su emisión sea debidamente fundada y motivada, no puede considerarse una intromisión indebida en la autonomía municipal. La Corte sostuvo que la coordinación entre órdenes de gobierno es indispensable en una materia tan compleja y transversal como el desarrollo urbano, pero advirtió que cualquier mecanismo de control estatal debe respetar el núcleo esencial de la autonomía municipal, permitiendo al ayuntamiento incidir de manera sustantiva en la definición de las políticas urbanas de su territorio.
32. Asimismo, la Suprema Corte desestimó el argumento relativo a la creación de autoridades intermedias al considerar que las comisiones estatales y metropolitanas previstas en la ley impugnada no constituyen órganos ajenos o superiores al municipio. Determinó que eran instancias de coordinación integradas por representantes de ambos órdenes de gobierno, cuyo propósito es facilitar la concertación y la toma de decisiones conjuntas en el

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

ámbito regional y metropolitano. En consecuencia, el Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez planteados por el municipio actor y reconoció la validez de los preceptos impugnados, precisando que la intervención estatal en la planeación urbana es constitucionalmente válida siempre que se ejerza en un marco de coordinación y no de subordinación.

33. De esta resolución derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro **ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA**²⁴.
34. En dicha tesis se estableció que las facultades de los municipios en materia de asentamientos humanos, previstas en la fracción V del artículo 115 constitucional, deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente. No obstante, la Corte reiteró que, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, debe tenerse presente que el municipio siempre goza de un grado de autonomía frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor. Así, la jurisprudencia consolidó el estándar de que la autonomía municipal en materia de asentamientos humanos es operativa y exige mecanismos de coordinación que permitan al municipio incidir de manera sustantiva en la definición y ejecución de las políticas urbanas, sin que la intervención estatal pueda vaciar de contenido su potestad constitucional.
35. En suma, el precedente sentado en la Controversia Constitucional 94/2009 y la jurisprudencia que de ella deriva, constituyen la base interpretativa para resolver los conflictos competenciales en materia de asentamientos humanos. Por ello, la autonomía municipal, si bien no es absoluta, sí es real y efectiva, y debe ser respetada y garantizada en todo esquema normativo de coordinación entre los órdenes de gobierno.

Controversia constitucional 18/2008

²⁴ Tesis P./J. 17/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 887, registro digital 161383.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

36. El municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, impugnó reformas a la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León. El municipio argumentó que dichas reformas invadían su esfera competencial al imponer restricciones y condiciones a la facultad reglamentaria municipal, particularmente, en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial. El núcleo del conflicto radicaba en determinar si el legislador estatal podía condicionar el ejercicio de la potestad reglamentaria de los ayuntamientos.
37. El Tribunal Pleno resolvió que la facultad reglamentaria de los municipios, reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, constituye una atribución originaria y autónoma que no puede ser anulada ni vaciada de contenido por las legislaturas estatales. Si bien los congresos locales tienen la potestad de expedir leyes en materia municipal, estas deben respetar el núcleo esencial de la autonomía municipal y esta, a su vez, la voluntad del legislador estatal. En consecuencia, la Corte declaró la invalidez de las disposiciones impugnadas porque restringían la facultad reglamentaria del municipio.
38. El Tribunal Pleno concluyó que el sistema federal mexicano se basa en un esquema de competencias distribuidas en el que ningún nivel de gobierno tiene supremacía sobre otro fuera de los límites constitucionalmente previstos. Así, la autonomía municipal implica que los ayuntamientos tienen la facultad de expedir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas, siempre que se sujeten a la Constitución y a las leyes. Así, la función legislativa estatal debe ejercerse en armonía con el principio de autonomía municipal, evitando cualquier intento de subordinación o vaciamiento de competencias.
39. La doctrina establecida en la controversia constitucional 18/2008 fue recogida y sistematizada en la jurisprudencia P.J. 43/2011 (9a.), cuyo rubro es el siguiente: **REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA²⁵.

40. Esta jurisprudencia reafirma que la potestad reglamentaria de los municipios es una atribución constitucionalmente protegida, cuyo ejercicio debe sujetarse únicamente a los límites y condiciones previstos en la Constitución, y no a restricciones impuestas discrecionalmente por los congresos estatales. De esta manera, la Suprema Corte consolidó un criterio que garantiza el equilibrio competencial entre los distintos órdenes de gobierno, asegurando que cada uno ejerza sus atribuciones en el marco de la Constitución.

Controversia constitucional 14/2001

41. En el análisis de la distribución competencial entre los órdenes de gobierno, resulta relevante la Controversia Constitucional 14/2001, promovida por el Municipio de Pachuca de Soto, Hidalgo, en contra del Congreso y el Gobernador de esa entidad federativa. El conflicto surgió a raíz de la aprobación y publicación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, que el municipio consideró violatoria de su autonomía constitucional, particularmente, en lo relativo a la facultad de aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas. El municipio argumentó que la ley estatal, al regular de manera exhaustiva la organización y el funcionamiento de la administración pública municipal, invadía la esfera de competencia reglamentaria reconocida en el artículo 115 constitucional.
42. Al resolver la controversia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfrentó al desafío de interpretar el alcance de la reforma constitucional de 1999, que buscaba fortalecer la autonomía municipal. El Pleno del Tribunal Constitucional reconoció que la reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, había introducido un nuevo esquema de distribución de competencias entre los estados y los municipios, en el que se reservaba a estos últimos la facultad de regular, a través de reglamentos, la

²⁵ Tesis P./J. 43/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página 301, registro digital 160766.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

organización de su administración pública, las materias de su competencia y la participación ciudadana. Sin embargo, la Corte también advirtió que esta facultad reglamentaria no era ilimitada, sino que debía ejercerse dentro del marco establecido por las leyes estatales en materia municipal.

43. En este contexto, la Suprema Corte analizó si la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, al regular de manera detallada la estructura y el funcionamiento de la administración municipal, había transgredido los límites impuestos por la Constitución Federal. El Pleno determinó que, si bien la ley estatal podía establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, no podía invadir la esfera de competencia reglamentaria del municipio, regulando aspectos específicos de su organización y funcionamiento interno. La Corte sostuvo que la reforma constitucional de 1999 había tenido como objetivo garantizar a los municipios un ámbito de autonomía normativa que les permitiera adaptar su administración a las necesidades y particularidades de su territorio.
44. En congruencia con lo anterior, se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, al considerar que estos preceptos invadían la esfera de competencia reglamentaria del municipio y vulneraban su autonomía constitucional. El Pleno determinó que la ley estatal, al regular de manera exhaustiva la organización y el funcionamiento de la administración municipal, había impedido al ayuntamiento ejercer su facultad de autoorganización y autorregulación, desconociendo el nuevo esquema de distribución de competencias establecido por la reforma al artículo 115 constitucional.
45. De esta resolución derivó la tesis jurisprudencial P./J. 133/2005, de rubro **LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS²⁶.

46. En ese criterio, se estableció que los municipios tienen la facultad de expedir reglamentos para regular la administración pública municipal, las materias de su competencia y la participación ciudadana, siempre y cuando estos reglamentos no contravengan las leyes federales y estatales. Se enfatizó que las leyes estatales en materia municipal deben limitarse a establecer las bases generales de la administración pública y del procedimiento administrativo, sin invadir la esfera de competencia reglamentaria del municipio. Pues su objetivo es establecer un equilibrio competencial en el que prevalezca la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden.
47. En resumen, el precedente sentado en la Controversia Constitucional 14/2001 constituye un importante referente para la interpretación del artículo 115 constitucional y la delimitación de las competencias entre los estados y los municipios. La Suprema Corte ha reconocido que la reforma constitucional de 1999 tuvo como objetivo fortalecer la autonomía municipal, garantizando a los municipios un ámbito de autoorganización y autorregulación que les permita adaptar su administración a las necesidades y particularidades de su territorio, siempre dentro del marco establecido por las leyes federales y estatales.
48. Luego de exponer los criterios jurisprudenciales que delinear el alcance de la autonomía municipal y los límites a la intervención de los poderes estatales, es necesario examinar el contenido específico de los artículos impugnados. Por ello, en el siguiente apartado se procederá a la transcripción y análisis puntual de los artículos legales cuestionados

IX.IV Artículos impugnados

²⁶ Tesis P./J. 133/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Octubre de 2005, página 2068, registro digital 176948.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

49. El Municipio de Campeche impugnó la adición del último párrafo al artículo 2, el artículo 14 BIS y el transitorio segundo del Decreto No. 2208 por el que se reformó la Ley de Obras Públicas de Campeche²⁷.
50. Con el propósito de tener mayor claridad sobre el contenido de los artículos impugnados, se transcriben a continuación:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de Ley.

Quedan comprendidos:

[...]

I. a III. [...]

[...]

Además de todo lo anterior, se entenderá por obra pública de interés estatal de gran impacto, a toda obra pública que presente relevantes beneficios para las personas que se encuentren en la Entidad o de gran trascendencia para el Estado de Campeche, como puede ser la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo, así como toda obra pública derivada de las ya mencionadas y que se encuentren ligadas a las anteriores, la cual puede ser ejecutada por el Estado de Campeche o por la Federación. Toda obra pública de interés estatal de gran impacto gozará de los beneficios y/o excepciones que les otorgue la presente Ley y demás disposiciones del marco jurídico estatal que les sea aplicable. El Poder Ejecutivo del Estado de Campeche en su caso expedirá el Acuerdo correspondiente para declarar toda obra pública de interés estatal de gran impacto, señalando en el mismo los beneficios de la obra, su trascendencia para el Estado y los Municipios, así como el ente o entidad que la ejecute, aún cuando ésta pueda ser del orden Federal.

51. Este artículo crea la categoría de “obra pública de interés estatal de gran impacto”. La define como cualquier obra pública que presente beneficios relevantes para quienes se encuentren en la entidad o de gran

²⁷ Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el día 12 de julio de 2024.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

transcendencia para el Estado de Campeche. El Congreso listó una serie de obras que pueden considerarse de interés estatal de gran impacto:

- Construcción
- Funcionamiento
- Mantenimiento
- Operación
- Infraestructura
- Espacios
- Bienes de interés público
- Ejecución y administración de infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo y,
- Cualquier obra derivada de las mencionadas y que se encuentren ligadas a las anteriores.

52. El Congreso de Campeche especificó que dichas obras pueden ser ejecutadas por el Estado de Campeche o la Federación. También indicó que las obras con esta categoría gozarán de los beneficios y/o excepciones que otorgue las leyes aplicables del Estado. Por último, otorgó a la Gobernadora de Campeche la competencia para expedir el acuerdo que declara a la obra, en específico, de interés estatal de gran impacto. Como requisito, esta declaración debe señalar los beneficios de la obra, su trascendencia para el Estado y los Municipios, así como el ente o entidad que la ejecute.
53. El artículo 14 BIS exceptúa de obtener licencia de construcción a las obras públicas declaradas de interés estatal de gran impacto, mismo que es del siguiente tenor:

Artículo 14 BIS. Quedan exceptuadas de obtener licencia de construcción para su ejecución, las obras públicas declaradas de interés estatal de gran impacto a las que hace referencia el artículo 2 de la presente Ley.

54. Por otra parte, el segundo transitorio impugnado, a la letra dice:

TRANSITORIOS

[...]

Segundo. Los Municipios deberán modificar sus Bandos, Reglamentos o cualquier otro instrumento jurídico, para armonizarlos con lo contenido en el presente decreto, en un plazo no mayor a sesenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del mismo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

55. Este último numeral, ordena a los municipios a modificar sus bandos, reglamentos o cualquier otro instrumento jurídico conforme a los artículos 2, último párrafo y 14 BIS de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche.

IX.V Estudio del artículo 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche y artículo transitorio segundo del Decreto 2208 publicado en Periódico Oficial del Estado de Campeche.

56. Son **parcialmente fundados** los conceptos de invalidez primero, segundo y tercero, ya que tal como lo refiere la accionante, el **artículo 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche** y el **artículo transitorio segundo del Decreto 2208** publicado en Periódico Oficial del Estado de Campeche, son inconstitucionales porque vacían de contenido la facultad municipal de otorgar licencias y permisos de construcción establecida en el artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal.
57. Esos artículos exceptúan de la obligación de obtener licencias de construcción a las obras públicas de interés estatal de gran impacto y ordenan a los municipios modificar su normativa para ajustarse a esa excepción. Esto implica una transferencia de la decisión sobre la autorización de estas obras al Poder Ejecutivo estatal, eliminando, en la práctica, la intervención municipal.
58. El análisis de estos conceptos de invalidez se centra en determinar si el Congreso del Estado de Campeche excedió sus facultades al exentar a las obras públicas de interés estatal de gran impacto de la obligación de obtener las licencias municipales de construcción correspondientes. En consecuencia, si lo municipios están obligados a modificar sus bandos, reglamentos o cualquier otro instrumento jurídico. Para ello, es necesario contrastar la interpretación del artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el contenido y alcance de las normas impugnadas.
59. El artículo 115, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal, establece que los municipios tienen la facultad de otorgar licencias y permisos para construcciones. Esta atribución, si bien debe ejercerse en los términos de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

las leyes federales y estatales, no puede ser interpretada de manera que se anule o se vacíe de contenido la competencia municipal. La intervención de los estados, a través de sus leyes, debe limitarse a establecer las bases generales y los lineamientos de coordinación necesarios para el ejercicio armónico de esta facultad, respetando siempre el ámbito de decisión propio de los ayuntamientos.

60. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido enfática al señalar que las reformas constitucionales de 1983 y 1999 tuvieron como propósito fortalecer la autonomía municipal, garantizando que los municipios tengan una intervención real y efectiva en la planeación urbana y en la regulación de las construcciones. Así lo ha sostenido este Alto Tribunal en la jurisprudencia [P./J. 17/2011](#), de rubro **ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA**. En ésta se consolidó el estándar de que la autonomía municipal en materia de asentamientos humanos es operativa y exige mecanismos de coordinación que permitan al municipio incidir de manera sustantiva en la definición y ejecución de las políticas urbanas, sin que la intervención estatal pueda vaciar de contenido su potestad constitucional²⁸.
61. Ahora bien, al analizar el contenido del artículo 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche, se observa que este precepto exceptúa de la obligación de obtener licencia de construcción a las obras públicas declaradas de interés estatal de gran impacto. Esta disposición, en concordancia con el artículo transitorio segundo, que ordena a los municipios modificar su normativa para ajustarse a esta excepción, implica una transferencia de la decisión sobre la autorización de estas obras al Poder Ejecutivo estatal, eliminando, en la práctica, la intervención municipal.
62. Esta estructura normativa no se limita a establecer bases generales o lineamientos de coordinación, sino que elimina la intervención municipal en

²⁸ Tesis P./J. 17/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 887, registro digital 161383.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

la autorización de obras públicas de gran impacto, trasladando la decisión exclusivamente a la Gobernadora de Campeche. Así, se despoja al municipio de una facultad que la Constitución le reconoce para la protección de la seguridad, el desarrollo urbano y el interés local.

63. Sobre el tema, se ha sostenido reiteradamente que, si bien los congresos locales tienen la potestad de expedir leyes en materia municipal, lo cierto es que éstas deben respetar el núcleo esencial de la autonomía municipal, evitando cualquier intento de subordinación o vaciamiento de competencias. Así lo ha establecido este Alto Tribunal en la jurisprudencia P.J. 43/2011, cuyo rubro es el siguiente: **REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA**²⁹.
64. Al exentar de la obligación de obtener licencia de construcción para la ejecución de obras públicas de interés estatal de gran impacto, el Congreso de Campeche ha transferido al Ejecutivo una facultad que la Constitución establece en favor de los ayuntamientos, impidiendo que estos puedan ejercer su potestad de regular y controlar las construcciones en su territorio. Por lo tanto, el artículo 14 Bis es inconstitucional.
65. Solo como referencia, es importante destacar que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en sus artículos 10, fracción XXV; 11, fracción XI; y 60³⁰, delimita con claridad

²⁹ Tesis P./J. 43/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página 301, registro digital 160766.

³⁰ **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;

Artículo 11. Corresponde a los municipios:

XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

el alcance de las competencias estatal y municipal en materia de licencias y permisos de construcción.

66. El artículo 10, fracción XXV, faculta a los estados para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación y gestión de conurbaciones y zonas metropolitanas, siempre atendiendo a las competencias concurrentes previstas en la Constitución y en la propia ley general. Este precepto establece que las leyes estatales deben fijar los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con acciones urbanísticas, previendo formalidades, requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad, sanciones, causas de revocación y efectos de afirmativas o negativas fictas. El objetivo es garantizar la seguridad jurídica y la transparencia en los actos de autoridad, pero en ningún caso se autoriza a los estados a suprimir la intervención municipal. Por el contrario, se busca asegurar que las decisiones en materia urbanística se tomen con pleno respeto a las facultades de cada orden de gobierno³¹.

Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta Ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

- I. Los municipios deberán hacer públicos todos los requisitos en forma escrita y, cuando sea posible a través de tecnologías de la información;
- II. Deberá establecer el tiempo de respuesta máximo por parte de las autoridades a las diferentes solicitudes;
- III. Las respuestas a las solicitudes deben ser mediante acuerdo por escrito;
- IV. En los casos en que no proceda la autorización se deberá motivar y fundamentar en derecho las causas de la improcedencia en el acuerdo respectivo;
- V. Deberá considerar expresamente la aplicación de negativas fictas, para los casos en que la autoridad sea omisa en el tiempo de resolución de las solicitudes, sin perjuicio de la responsabilidad que por esta omisión recaiga sobre los servidores públicos;
- VI. Deberá definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan;
- VIII. Deberá definir los casos y condiciones para la revocación de autorizaciones, y
- IX. La simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales atenderán las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

^{31 31} **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

67. Por su parte, el artículo 11, fracción XI, reconoce expresamente que corresponde a los municipios expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, así como a los planes y programas de desarrollo urbano y a los usos del suelo. Es decir, la expedición de licencias y permisos de construcción es una atribución que corresponde primigeniamente a los municipios, quienes deben ejercerla conforme a las formalidades y requisitos que establecen las leyes estatales, pero sin que ello implique la supresión de su intervención o la transferencia de la decisión a otro orden de gobierno. La ley general, por tanto, reafirma la importancia de la participación municipal en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano³².
68. Finalmente, el artículo 60 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano dispone que la legislación local establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción y demás acciones urbanísticas, regulando el actuar de los municipios dentro de estos procesos. Este precepto detalla que los municipios deben hacer públicos los requisitos, establecer plazos de respuesta, motivar las negativas, prever negativas fictas, definir medios de impugnación y condiciones para la revocación de autorizaciones, así como simplificar los procedimientos. En ningún apartado se prevé la posibilidad de excluir a los municipios de su competencia para expedir licencias o permisos de construcción, ni se faculta a los estados para eliminar la intervención municipal en la autorización de obras públicas³³.

³² **Artículo 11.** Corresponde a los municipios:

XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;

³³ **Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta Ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos:

I. Los municipios deberán hacer públicos todos los requisitos en forma escrita y, cuando sea posible a través de tecnologías de la información;

II. Deberá establecer el tiempo de respuesta máximo por parte de las autoridades a las diferentes solicitudes;

III. Las respuestas a las solicitudes deben ser mediante acuerdo por escrito;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

69. En suma, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al delimitar las competencias estatal y municipal en materia de licencias de construcción, refuerza la conclusión de que el artículo 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche invade la esfera competencial exclusiva del municipio actor.
70. Luego, tal como lo refiere la accionante, el artículo 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche es **inconstitucional**, pues invade la esfera de competencia exclusiva del municipio y vulnera el principio de autonomía municipal.
71. Tomando como base lo anterior, el artículo segundo transitorio se fundamenta directamente en el artículo 14 Bis, ya que el primero ordena a los municipios modificar su normativa para exentar a las obras públicas de interés estatal y gran impacto de la obtención de licencias o permisos de construcción. En este sentido, el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria establece que, cuando se declare la invalidez de una norma general, dicha invalidez debe extenderse a todas las normas cuya validez dependa de la norma invalidada³⁴. Por lo tanto, el artículo transitorio segundo también debe ser declarado inconstitucional, al estar intrínsecamente vinculado al artículo 14 Bis.
72. En virtud de lo anterior, se declaran **parcialmente fundados el primer, segundo y tercer** conceptos de invalidez, lo que conlleva a la inconstitucionalidad de los artículos 14 Bis de la Ley de Obras Públicas del

IV. En los casos en que no proceda la autorización se deberá motivar y fundamentar en derecho las causas de la improcedencia en el acuerdo respectivo;

V. Deberá considerar expresamente la aplicación de negativas fictas, para los casos en que la autoridad sea omisa en el tiempo de resolución de las solicitudes, sin perjuicio de la responsabilidad que por esta omisión recaiga sobre los servidores públicos;

VI. Deberá definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan;

VIII. Deberá definir los casos y condiciones para la revocación de autorizaciones, y

IX. La simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales atenderán las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

³⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

Estado de Campeche; así como del transitorio segundo del Decreto 2208, mediante el cual se reformó dicha ley.

IX.VI Estudio del último párrafo del artículo 2 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche

73. En este apartado se contrasta el **artículo 2 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche** a la luz de los conceptos de invalidez primero, segundo y tercero, en los que, en esencia, el Municipio de Campeche, hace valer que dicha norma invade su esfera competencial en términos del artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
74. La accionante carece de razón.
75. El artículo 2, último párrafo, de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche se limita a crear la categoría de obra pública de interés estatal de gran impacto, definiendo sus características y enumerando los tipos de obras que pueden ser consideradas bajo esta denominación. Asimismo, establece que la declaración de una obra como de interés estatal de gran impacto corresponde a la titular del Poder Ejecutivo estatal, quien deberá fundar y motivar tal determinación, señalando los beneficios y la trascendencia de la obra para el Estado y los municipios, así como el ente ejecutor. La disposición también prevé que estas obras podrán gozar de los beneficios y excepciones que otorguen las leyes aplicables del Estado.
76. De la lectura integral del precepto impugnado, se advierte que su contenido es meramente definitorio y organizativo, pues no regula de manera directa el procedimiento para el otorgamiento de licencias de construcción ni excluye expresamente la intervención municipal en dicha materia. La disposición no priva al municipio de su facultad constitucional para intervenir en la autorización de construcciones, sino que se limita a establecer un marco conceptual y competencial para la identificación de obras de interés estatal de gran impacto, cuya ejecución puede corresponder al Estado de Campeche o a la Federación.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

77. En consecuencia, a la luz de la interpretación sistemática del artículo 115, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal y de los precedentes jurisprudenciales de la Suprema Corte, se concluye que el artículo 2, último párrafo, de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche no invade la esfera de competencia del municipio ni vulnera los principios de seguridad jurídica y autonomía municipal.
78. Se insiste, la disposición impugnada se limita a definir una categoría de obras públicas y a establecer los requisitos para su declaratoria, sin afectar de manera directa la competencia constitucional de los Municipios para otorgar licencias y permisos de construcción, la cual debe ejercerse conforme a las leyes federales y estatales, en el marco de la competencia concurrente prevista por la Constitución.
79. Por tanto, se declaran **infundados** los conceptos de invalidez, primero, segundo y tercero, en relación con el artículo 2, último párrafo, de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche, en la medida en que únicamente define el concepto de obra pública de interés estatal de gran impacto y no constituye, por sí mismo, una restricción indebida a la competencia municipal en materia de licencias y permisos de construcción.
80. Finalmente, en el **cuarto** concepto de invalidez, la accionante refiere que se invadió la facultad legislativa exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, en relación con el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, en perjuicio de las facultades del Municipio.
81. Es **inoperante**.
82. El marco constitucional y jurisprudencial que rige la procedencia y los alcances de la controversia constitucional es claro en delimitar el ámbito de protección de este medio de control.
83. Conforme a la doctrina sentada por el Pleno de esta Suprema Corte, particularmente, en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), cuyo rubro es **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO³⁵.

La controversia constitucional es un instrumento diseñado para salvaguardar los principios de división de poderes y de la cláusula federal, permitiendo a los órganos primarios del Estado defender su esfera competencial frente a actos o normas que la invadan, vulneren o afecten.

84. En este sentido, la procedencia de la controversia se encuentra condicionada a que la parte actora acredite, al menos, un principio de agravio en su perjuicio, derivado de una afectación a su ámbito de atribuciones constitucionalmente reconocidas.
85. Las controversias constitucionales sólo pueden promoverse para defender la competencia propia de la autoridad actora o, en su caso, de derechos humanos vinculados directamente con dicha esfera competencial. Así lo ha reiterado este Alto Tribunal al señalar que la controversia constitucional no es un mecanismo para la defensa abstracta del orden constitucional, ni para la protección de competencias ajenas, sino un medio específico para tutelar la integridad de las atribuciones que la Constitución otorga a cada uno de los sujetos legitimados.
86. En el caso concreto, el Municipio de Campeche sostiene que el Congreso local invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, al legislar sobre la delimitación de atribuciones en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Sin embargo, el agravio planteado no se refiere a una afectación directa a la esfera competencial del propio municipio, sino a la presunta vulneración de las facultades reservadas al Congreso de la Unión. Es decir, el municipio actúa en defensa de una competencia que corresponde a otro órgano constitucional que no ha acudido en defensa de sus atribuciones.
87. En consecuencia, el argumento es **inoperante**. El Municipio de Campeche carece de legitimación para hacer valer violaciones a la esfera de

³⁵ Tesis P./J. 42/2015, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo 1, página 33, registro digital 2010668.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

atribuciones del Congreso de la Unión, pues la controversia constitucional es un medio de defensa de la autoridad actora respecto de su propio ámbito competencial, no sobre competencias ajenas. Así, la pretensión del municipio de obtener la declaración de invalidez de la norma impugnada con base en la supuesta invasión de atribuciones del Congreso de la Unión no puede prosperar al no actualizarse una afectación directa a su esfera de competencias constitucionales.

X. EFECTOS

88. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:
- a. Artículo 14 BIS de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche.
 - b. Artículo Transitorio Segundo del Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024, por el que se reformó la Ley de Obras Públicas de Campeche.
89. **Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche.
90. Finalmente, en términos del artículo 105, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Federal, el alcance de los efectos se limita a las partes de esta controversia constitucional, sin que afecte la aplicación de la norma invalidada a los demás sujetos obligados a cumplirla.

XI. DECISIÓN

91. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** del último párrafo del artículo 2 de la Ley de Obras Públicas del Estado de Campeche, adicionado mediante el

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 284/2024

Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 14 BIS de la Ley de Obras Públicas de Campeche y el transitorio segundo del Decreto No. 2208, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 12 de julio de 2024.

CUARTO. Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche.

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

Notifíquese; mediante oficio a las partes, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.