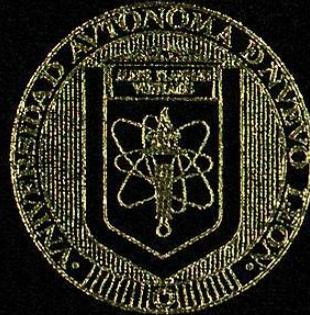


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



TESIS
"ANALISIS JURIDICO DEL SISTEMA ESTATAL
DE PLANEACION DE DESARROLLO URBANO
DEL ESTADO DE NUEVO LEON"

Por

JOSE MARIA GOMEZ DEL CAMPO HERRAN

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

A S E S O R

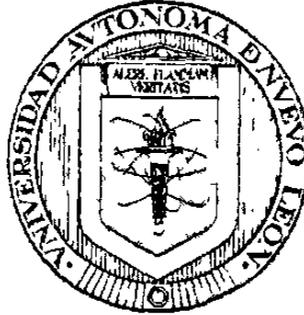
LIC. RICARDO CAVAZOS GALVAN, M.B.A.

OCTUBRE 2002



1020149944

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



TESIS
**"ANALISIS JURIDICO DEL SISTEMA ESTATAL
DE PLANEACION DE DESARROLLO URBANO
DEL ESTADO DE NUEVO LEON"**

Por

JOSE MARIA GOMEZ DEL CAMPO HERRAN

**Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO**

A S E S O R

LIC. RICARDO CAVAZOS GALVAN, M.B.A.

OCTUBRE 2002

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



TESIS

**“ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN DE
DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN”**

Por

JOSÉ MARÍA GÓMEZ DEL CAMPO HERRÁN

**Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

Asesor

LIC. RICARDO CAVAZOS GALVÁN, M.B.A.

3 de octubre de 2002

**LIC. RAMÓN ÁLVAREZ BRAVO,
COORDINADOR ACADÉMICO DE LA DIVISIÓN
DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE
DERECHO Y CRIMINOLOGÍA. UANL.
PRESENTE.**

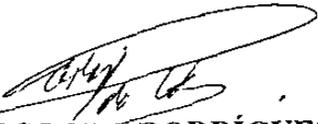
En nuestro carácter de miembros del comité formado con motivo de la revisión del proyecto de tesis intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN", presentada por José Ma. Gómez del Campo Herrán, como requisito para acceder al Grado de Maestría en Derecho Público, nos permitimos comunicarle:

Una vez revisado el aludido proyecto de tesis, procedimos a realizar las observaciones que sobre el mismo consideramos pertinentes, las cuales han sido debidamente integradas al texto, por lo que nos encontramos en aptitud de emitir nuestro voto aprobatorio correspondiente.

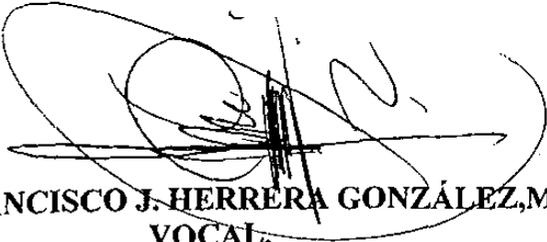
Lo que hacemos de su conocimiento, con el propósito de que se prosiga con los demás trámites para que sea concedido el Grado que se pretende.

Ciudad Universitaria, septiembre 9 de 2002.

EL COMITÉ DE REVISIÓN DE TESIS.


**LIC. CARLOS POLO RODRÍGUEZ, M.D.L.
PRESIDENTE**


**LIC. MARTINA ARROYO DÍAZ, M.D.F.
SECRETARIA.**


**LIC. FRANCISCO J. HERRERA GONZÁLEZ, M.D.L.
VOCAL.**

**LIC. RAMÓN ÁLVAREZ BRAVO,
COORDINADOR ACADÉMICO DE LA DIVISIÓN DE
ESTUDIOS DE POSGRADO.
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA. UANL.
Presente.**

En mi calidad de Asesor de la tesis ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, preparada por José María Gómez del Campo Herrán, y con cuya elaboración pretende obtener el grado de Maestro en Derecho Público, me permito comunicarle lo siguiente:

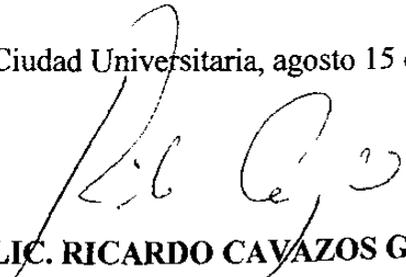
El documento presentado cumple con los requisitos metodológicos suficientes para garantizar una investigación que permitió llegar a conclusiones consecuentes a la hipótesis propuesta, habiendo en mi concepto analizado las fuentes necesarias para tales fines.

El plan de trabajo se desarrolló en diversas etapas, permitiéndome conocer su avance, realizando las observaciones que se consideraron pertinentes, con respecto del punto de vista del sustentante.

Por lo anterior, me permito expresar mi voto aprobatorio a la tesis, a fin de que sea sometida al Comité correspondiente y en su caso, se cumplan lo requisitos para que sea concedido el Grado que pretende.

Atentamente,

Ciudad Universitaria, agosto 15 de 2002.


LIC. RICARDO CAVAZOS GALVÁN, M.A.

INTRODUCCIÓN.

Dentro del alud de legislación administrativa de las últimas décadas que ha sido ignorado por el análisis jurídico, destaca con claridad un conjunto de ordenamientos que, en apariencia disperso y caótico, tiene como objeto de regulación a lo urbano y como eje rector –al menos en lo ideológico- a una de las formas típicas de organizar la gestión pública en la actualidad: la planeación (1).

Hace algunos años, me tocó participar en una serie de reuniones celebradas con el propósito de elaborar un proyecto de la Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano para el estado de Nuevo León, el cual sería presentado como alternativa a otro que se encontraba en discusión y que fue muy controvertido, por desdeñar a la planeación del desarrollo urbano en general. A fin de cuentas, ni uno ni otro llegaron a convertirse en ley.

Sin embargo, a partir de esos días se me creó una preocupación por los aspectos jurídicos de la planeación del desarrollo urbano y, ahora, al tener la oportunidad de realizar una investigación formal para culminar mis estudios de la Maestría en Derecho Público, he decidido retomar el tema y proponer como proyecto de tesis un análisis jurídico sobre el Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

El propósito del análisis es establecer la validez y la eficacia jurídicas del propio sistema para poder generar los instrumentos jurídicos idóneos para

regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en el Estado de Nuevo León.

Para el desarrollo integral de nuestro estado es de gran importancia lograr un adecuado equilibrio entre los recursos naturales y los diversos elementos materiales, técnicos y humanos que deben confluír para lograr un ordenado crecimiento. El desarrollo urbano es una parte importante en este esfuerzo y, por ello, un sistema de planeación del desarrollo urbano, con plena validez y eficacia jurídica, el cual se convierte en un instrumento vital para lograrlo.

Ahí es donde encuentra oportunidad este trabajo, aunado al hecho de que uno de los planes de desarrollo urbano de mayor relevancia para nuestro estado, el de la zona conurbada de Monterrey, se encuentra actualmente en consulta para su aprobación, siendo objeto también de revisión en el presente trabajo.

En el desarrollo de la investigación se enfrentaron algunos problemas, siendo los principales: el hecho de no tener una literatura jurídica amplia sobre el tema, lo que motivó que tuviera sólo algún texto y varias compilaciones de artículos, ponencias y monografías a disposición; es decir, lo disperso de la información jurídica, sobre todo en materia de reglamentación municipal.

La tesis es predominantemente de corte dogmático; esto es, domina el estudio de la legislación pues el análisis propuesto versa sobre la validez y la eficacia de un conjunto de disposiciones e instrumentos de orden jurídico;

más no se limitó al propio texto de la ley, sino también se investigaron aspectos históricos, filosóficos y teóricos.

En el capítulo uno se realiza un acercamiento a los conceptos de validez y eficacia en el Derecho, que es un tema de muy amplia discusión y del cual difícilmente podrán salir acuerdos, proponiendo la definición de Kelsen por representar ésta, en cuanto a la validez, la de mayor utilidad para el análisis de los actos de creación formal del Derecho; en tanto a la cuestión de la eficacia, no se tomaron cuestiones de orden cuantitativo, optando por una definición cualitativa.

Para completar el marco de referencia se expone una rápida revisión de la historia del derecho sobre el desarrollo urbano en México, a partir de la legislación sobre asentamientos humanos y, en el estado de Nuevo León, de los primeros años de la Independencia hasta llegar a nuestros días, y proponiendo ahí las hipótesis de trabajo, principal y derivada.

El capítulo dos revisa el marco legal de la planeación del desarrollo urbano, las cuestiones constitucionales y de la legislación reglamentaria y general del orden federal, pudiendo distinguir dos vertientes en materia de planeación que, perfectamente definidas, representan dos corrientes ideológicas de gobierno que, en diferentes períodos de nuestra historia, han permeado la vida pública de México, consagrándose en sendas disposiciones constitucionales.

Luego, en el capítulo tres, concluye la revisión del marco legal con las disposiciones en materia del desarrollo urbano que existen en la legislación en Nuevo León, sus dispositivos en la Constitución Política Local, Ley estatal sobre la materia y otras disposiciones de orden local.

Este capítulo integra una parte en que se desarrollan algunos aspectos teóricos sobre la planeación, revisando sus fuentes de sustentación, definiciones, clasificaciones y demás cuestiones que integran el marco conceptual del estudio, siendo algunas propuestas propias, dada la escasa literatura jurídica que sobre el tema se encontró.

Termina tal capítulo haciendo una referencia comparativa con el derecho sobre la planeación del desarrollo urbano en los Estados Unidos, así como el de los estados de México y Jalisco de nuestro país.

En el capítulo cuatro se realiza el diseño del Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano en el Estado de Nuevo León, resultando en tal esfuerzo los problemas que sobre su validez y eficacia jurídicas se pueden observar y que, en un momento dado, podrán ocasionar graves problemas de orden legal que puedan poner en peligro el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en nuestra entidad federativa.

En el capítulo cinco se desarrolla un análisis sobre una reglamentación de regularización de la tenencia de la tierra en el municipio de Escobedo, N. L., tratando de manera tangencial este problema, observando graves problemas

en cuanto a su validez como parte del sistema estatal de planeación del desarrollo urbano y que a juicio del sustentante, forma un sistema aislado jurídica y materialmente.

En la parte final se presentan las conclusiones y propuestas que de la investigación se derivaron.

No quiero concluir esta presentación sin agradecer la ayuda de muchos que me apoyaron en la tarea emprendida, a partir de mis inicios como estudiante de la Maestría de Derecho Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales actora de la de Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, maestros y compañeros. En especial a los maestros Helio Ayala Villarreal, Ramón Álvarez Bravo y Carlos Polo Rodríguez, por su apoyo y comentarios. A mis demás maestros.

A mi asesor de tesis, Mtro. Ricardo Cavazos Galván.

También por sus comentarios y apoyo, a los compañeros de trabajo en Fomerrey, Adalberto Núñez Ramos, Guillermo Delgado Salazar, Dr. Ignacio Santos, Américo de Luna Flores, Noé Hernández. Por otro lado no hubiera podido formatear la presente redacción sin la ayuda de Raúl Cepeda.

A Martha, la compañera de mi vida y mis esfuerzos, agradezco su apoyo, tesón y amor brindados. A mis hijos José María, Martha Catalina, Guillermo y Felipe Eduardo.

NOTAS DE LA INTRODUCCIÓN.

1. Azuela de la Cueva, Antonio. *Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México*. En Marcos Kaplan et. al. Estudios de Derecho Económico V. UNAM, México. 1986. p. 101.

1 ANTECEDENTES

1.1 VALIDEZ Y EFICACIA JURÍDICAS.

En el estudio científico del Derecho, tal y como sucede en otras ciencias sociales, la especulación toma su origen en corrientes del pensamiento filosófico y, es por ello que, resulta dificultoso encontrar definiciones de sus términos que satisfagan las pretensiones de sus estudiosos.

Así, al abordar la cuestión de la validez y la eficacia jurídicas de un sistema normativo, materia de la presente investigación, se enfrenta uno desde luego a la tarea de encontrar el significado de los conceptos “validez” y “eficacia” en el Derecho y, si se advierte la existencia de una diversidad de los mismos, proponer una aproximación que pueda ser utilizada como base para la realización del trabajo que ahora se emprende.

El concepto de validez, que es una cuestión del deber ser, al que los iusnaturalistas sujetan la valoración intrínseca de la norma, en tanto que los iuspositivistas afirman que deviene del proceso formal de creación de la misma, nos muestra el difícil camino que todo jurista ha de emprender cuando trata de encontrar de una forma objetiva la definición de un término legal cualquiera. No es el caso de que encontremos dos caminos a seguir y que por andar el uno olvidemos el otro; grave error sería proponer una verdad parcial, puesto que de ambas vías podemos encontrar una que pueda ser común y objetiva, que nos permita aproximar una definición de validez

que pueda ser usada como base para el análisis que se pretende en esta investigación.

En principio, la discusión entre positivistas y iusnaturalistas se encuadra en la posibilidad de formar una ciencia del Derecho que sea objetiva, que sus bases se fundamenten en apreciaciones que no admitan posibilidad de valoración subjetiva. El problema del iusnaturalismo radica en que sus apreciaciones toman fundamento en el llamado derecho natural, que supone la preexistencia de una serie principios que deben ser jurídicamente reconocidos, a lo que los positivistas aducen que tal preexistencia de principios es una cuestión de orden metafísico, que no puede dar pie a razonamientos que puedan ser científicamente comprobables y cuya valoración depende de los puntos de vista subjetivos del observador y que sólo es derecho susceptible de valoración científica aquél creado por un hacer humano. Así, el extremo del iusnaturalismo es la existencia de un derecho que participe de la esencia de la idea, en el sentido platónico; en tanto el del iuspositivismo es la sentencia en el momento mismo en que el juez la promulga. (1)

No es propósito de este trabajo buscar la unidad entre las escuelas jurídicas - situación a todas luces irreductible - pero tampoco se puede considerar una decisión objetiva desdeñar la una, sin aparente motivo, para abrazar la otra. Sencillo sería decir que, de entrada, se niega cualquier valor al derecho natural; sin embargo, resultaría demasiado arbitrario y falto de veracidad, ya que existen momentos en que es imposible negar su existencia, campos

donde la moral y el derecho parecen una misma expresión, de tal manera que, además de arbitraria, carecería de objetividad.

Luego, entonces, es necesario arriesgar un poco y proponer una probable situación: cuando una sociedad se constituye como Estado, aquella realiza una serie de propuestas, le da un sentido, una orientación, en fin, un propósito determinado a su unión. Esta condición es política, en tanto sugiere una dirección determinada, por lo que se unen con un propósito específico, sin embargo es necesario establecer la estructura que haga posible alcanzar el propósito que se ha propuesto. Estas herramientas constituyen el Derecho.

Así podrán considerarse, como la parte del derecho natural, todas las propuestas que la propia sociedad ha determinado como fines propios de su unión, todas las aspiraciones que la motivan y, de esa manera, el derecho será válido, en este contexto, si es congruente con tales aspiraciones. Por el otro lado, tenemos la estructura que ha de producirse, de cuya creación habrá de plasmarse una Constitución que además de integrar los propósitos sociales, habrá de determinar las formas en que el derecho deba de crearse, luego en este contexto sólo será derecho válido aquel que es creado de conformidad a lo dispuesto por la Constitución. (2)

Este problema, así planteado, marca dos puntos de vista que, aunque irreductibles, necesariamente confluyen al producirse el derecho. Esto es, que la norma jurídica sea creada como lo previene la Constitución y que su

contenido sea congruente con el contenido que la propia norma fundamental propuso que la norma debería prever y éste podría ser el verdadero sentido de validez de la norma. De otra forma no podríamos aceptar que una norma fuera creada sin congruencia a lo dispuesto por la Constitución para su contenido y, para ello, el propio derecho nos daría las armas para contrarrestarla; además, si su creación no se ajustara a las disposiciones constitucionales, simplemente carecería de validez, esto es, no formaría parte del sistema legal y, si por circunstancias específicas tuviera vigencia, formaría un sistema jurídico nuevo, diverso del cual fue creada, rompiendo con ello el orden jurídico. Es obvio que también el Derecho provee las defensas para contrarrestar los efectos que se puedan producir con base en la espuria norma, más sin embargo puede llegar a suceder que no se opongan las defensas y precariamente conserve vigencia.

A esta cuestión del derecho creado, sin ajustarse a la norma de la cual deriva, Kelsen (3) ha dicho que es la nada jurídica, una aberración, lo que lleva a notar una coincidencia entre la existencia y la validez de Derecho; pero el problema no es tan simple, dado que la norma podrá surtir efectos, siendo entonces posible decir que se ha creado un subsistema jurídico nuevo, como se comentó líneas arriba.

La condición del "sistema jurídico nuevo" es una explicación pertinente ante la probable vigencia de una norma jurídica espuria, dictada en contra del orden jurídico general, sobre la cual ha recaído una resolución judicial aceptándola como jurídicamente válida, para explicar la validez de las

determinaciones que fundadas en tal norma llegaren a existir, para encontrar una propuesta coherente a lo que Kelsen (4) señala como la nada jurídica, que no nos responde a la realidad, sino sólo a la cuestión de forma.

La eficacia jurídica, como problema del ser que es, no sugiere tantas posibilidades de discusión como el de validez y, en tal sentido, los tratadistas muestran algunas coincidencias en su definición.

A este respecto, Leticia Bonifaz, en su libro *El problema de la eficacia en el Derecho*, proporciona una serie de conceptos vertidos por autores que han abordado el tema y termina concluyendo que el concepto de eficacia se refiere: *1) a la aplicación de la norma; 2) a su obediencia, cumplimiento, acatamiento, observancia o aceptación y 3) a la realización de sus efectos o al cumplimiento de sus fines y propósitos* (5). Sin dejar de observar que... *“tienen que ser vistos en relación al número de casos y frecuencia con que se dan.”* (6)

Kelsen, que abunda en cuestiones de la eficacia en el derecho sostiene en su obra *“Teoría pura del Derecho”* que:... *“en consecuencia debe actuarse conforme las normas fácticamente promulgadas conforme a la constitución, que sean en términos generales, eficaces”*... (7) y así se puede concluir que la generalidad en la aplicación es la medida de la eficacia; así, una ley será más o menos eficaz en tanto su imperio sea más o menos respetado, pero con ello se corre el riesgo de caer en un problema cuantitativo, cuando en realidad se busca una condición de cualidad, no de cantidad.

Para evitar tal situación será menester establecer las posibilidades de fincar, para efectos de este trabajo, la eficacia de una norma, no en tanto a la magnitud de su aplicación u observancia, en cuanto sea ésta general o no, sino en la factibilidad que pueda tener de que se cumpla con los fines para los que fue creada en un momento dado, que dentro de esta investigación será la posibilidad de reproducir un sistema normativo en materia de planeación del desarrollo urbano.

Es dentro de este contexto que se pretende realizar el análisis jurídico del sistema de planeación del desarrollo urbano vigente en el estado de Nuevo León y, derivado de él, llegar a establecer su validez y eficacia y para ello se analizarán primero algunos antecedentes sobre el derecho en materia del desarrollo urbano.

1.2 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA PLANEACIÓN.

Son bastante definibles dos corrientes en materia de planeación que, como posturas ideológicas, permearon a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sendas reformas a disposiciones y que, a la postre, vendrían a dar forma y marco legal a esta importante actividad de la administración pública.

En 1976 se aprueba una reforma a los artículos 27, párrafo tercero y 115 fracción IV, de la Constitución General de la República, con el propósito de establecer ...*“instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos*

que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos"... y ..."así sustituir una sociedad de privilegios para pocos y de sumisión para muchos, por otra justa y equitativa"..., tal y como se asienta en la exposición de motivos. Su intención es lograr mejores formas de distribución de la riqueza.

Esta reforma es evidente que obedeció al gran movimiento territorial de la población rural hacia los centros urbanos, el cual se dio en las décadas de los cincuentas y los sesentas, durante el siglo pasado, dentro del territorio nacional, provocando con ello fenómenos de hacinamiento humano en las ciudades y fallas en la provisión de los servicios públicos, derivados del descontrol en el crecimiento de las ciudades. Al parecer tiene sus antecedentes en la planeación como instrumento para la reconstrucción de la Europa después de la Segunda Guerra Mundial, muy especialmente en Francia, donde se abrieron oportunidades a la población rural para acudir a los centros urbanos, ofreciendo a cambio preparación para ejercer oficios calificados; época en que surge el ordenamiento, ya no por la vía de los reglamentos, sino a través de planes de desarrollo urbano, de los que se distinguieron los planes directores y los planes al detalle. (8)

En este orden de ideas, Maurice Duverguer (9) sugiere que la planeación es un elemento socialista que ha limitado al capitalismo y, en este contexto, la aprobación de la ley sobre asentamientos humanos provocó una reacción

muy fuerte por parte de la iniciativa privada, creándose en Nuevo León aquel famoso grupo de los *“encapuchados de Chipinque.”*

Para integrar debidamente la reforma constitucional, se adicionó en su artículo 73 la fracción XXIX-C, que otorga facultades al Congreso de la Unión a fin de que legisle sobre las atribuciones que de forma concurrentes habrán de establecerse en favor de los niveles de gobierno federal, estadual y municipal en materia de asentamientos humanos y, por ende, del desarrollo urbano.

Por cuanto hace al artículo 115 constitucional, cuyo texto fue modificado con posterioridad tanto en 1983 como en 1999, establecido en el marco de la acción municipal, en ese entonces se reformó para otorgar atribuciones en favor de los municipios, con el fin de expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines que se propone el párrafo tercero constitucional.

Luego, con el advenimiento de las nuevas ideas liberales en la década de los ochenta, la planeación sufre cambios a nivel constitucional. Ahora son dos artículos, el 25 y el 26, que se modifican. La finalidad de la distribución de la riqueza es sustituida por el concepto de desarrollo económico, social y cultural de los habitantes de la república y la planeación democrática será el instrumento para lograr tal desarrollo. De tales reformas se derivan la institucionalización del Plan Nacional de Desarrollo y el origen del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática. Cabe establecer que la

planeación a que se refiere esta reforma es integral, puesto que pretende inducir el desarrollo económico, social y cultural y tiene como efecto encauzar la actividad de la administración pública en todos sus órdenes, por lo que la planeación del desarrollo urbano pasa a convertirse en un factor más de la planeación nacional.

De igual manera, estas reformas se complementan con la adición de la fracción XXX del artículo 73 constitucional, por la cual se le otorga al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de planeación.

1.3 ANTECEDENTES DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS.

Hacia 1976, en medio de una gran expectativa, se publica el 26 de mayo en el Diario Oficial de la Federación la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual fue considerada como una intromisión del Estado en la actividad privada. En ella se establecen los mecanismos de la planeación del desarrollo urbano, siendo las principales las siguientes:

Estableció las facultades concurrentes en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Fijó las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, según reza la fracción segunda de su artículo 2.

Definió los principios con base a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para la constitución de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos previno la formulación de los siguientes planes:

Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Planes Estatales de Desarrollo Urbano.

Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas.

Es de observar que la planeación dispuesta por la ley era de carácter macro administrativo, pues no consideró a los planes de centro de población, parciales ni a los sectoriales que tienden a llevar la planeación a detalle.

En sí, la Ley General de Asentamientos Humanos no prevenía un sistema formal de planeación del desarrollo urbano nacional; sin embargo, la propia ley estableció que las autoridades de los tres niveles de gobierno deberían disponer dentro del ámbito de su competencia, todo cuanto fuera necesario para el debido cumplimiento de los planes. Lo que en forma implícita da idea de que debería de prevalecer un orden y concomitancia entre los diversos

niveles de planeación y por la tanto la incipiente formación de un sistema de planeación.

Por cuanto a las atribuciones, a la entonces Secretaría de la Presidencia le otorgaba la coordinación de la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual debería aprobar el Ejecutivo Federal; la ejecución del plan; presentar los proyectos de declaratorias de conurbación que debería declarar el Presidente de la República y evaluar el cumplimiento del Plan, entre otras.

En cuanto a los estados, les confirió facultades a sus poderes legislativo y ejecutivo, resaltando dentro de las del primero:

Expedir la Ley de Desarrollo Urbano, la que debería incluir las bases para la elaboración y aprobación de los planes tanto estatal como municipales y la congruencia entre los mismos, así como fijar la competencia tanto del Ejecutivo Estatal como de los Ayuntamientos para la aprobación de los planes y la expedición de las declaratorias correspondientes.

Pero, además, le otorgó atribuciones para determinar los límites de los centros de población, establecer los procedimientos para la declaración de zonas conurbadas, para la expedición de los decretos y resoluciones administrativas en la materia; crear tribunales o autoridades administrativas que conocieran de las inconformidades y hasta establecer los sistemas de

control para el correcto ejercicio de las potestades otorgadas a los Ayuntamientos.

Al Ejecutivo le atribuyó la participación en la elaboración, revisión y ejecución de los planes estatal y municipales de acuerdo a lo establecido por la ley local de la materia; realizar la coordinación del Plan Estatal con el Nacional de Desarrollo Urbano; participar en la planeación de zonas conurbadas entre estados de la Federación; la celebración de convenios, los que después serían los conocidos como de coordinación, entre los diversos niveles de gobierno para cumplir con la finalidad de los planes, entre otras facultades conferidas.

Luego, en 1992, se aprueba la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, la cual será objeto de estudio en esta investigación y la que recoge algunas de las previsiones de la Ley de Planeación, publicada en 1983.

La planeación desde la perspectiva de planeación del desarrollo social y económico, como actividad de la administración pública, según Martínez Morales (10) tiene sus antecedentes en la Ley sobre Planeación General de la República que data de 1930; y tiene como intentos de realización, a los planes sexenal 1934 – 1940 y al Plan de Desarrollo Económico y Social (1966 – 1970) para culminar con el llamado Plan Global de Desarrollo, emitido por el entonces presidente de la República, Licenciado José López Portillo, como intento serio de planear el desarrollo del Estado Nacional.

La Ley General de Planeación vigente se aprueba para 1983 y, al igual que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, será objeto de estudio, en sus aspectos aplicables al presente trabajo.

1.4 ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN NUEVO LEON.

Los antecedentes de la planeación urbana en el estado de Nuevo León llevan al concepto del alineamiento de calles, como forma de regulación del crecimiento de los centros de población, al establecer los paramentos en que la población debe fincar sobre sus propiedades, para dejar el libre paso para circular sobre las calles y, en tal contexto, se señala en el artículo 69 de unas Ordenanzas generales de policía dadas en Monterrey, N.L., en agosto 2 de 1828:

“Las calles y caminos, entradas y salidas del pueblo, se procurará que estén cómodas, despejadas, sin perjuicio de que se puedan hermosear con fresnos, nogales ú otros árboles útiles puestos en buen orden”.

Dicho ordenamiento incluye también en su artículo 72, el siguiente precepto:

“No se permitirá hacer fábrica alguna en las poblaciones, sin previo conocimiento del Ayuntamiento o de la comisión de policía para que arregle su alineamiento y demás que corresponda a la decencia y comodidad pública”.

En 1927, noviembre 30, se publica en el Periódico Oficial del Estado una ley para que el Ejecutivo, conjuntamente con el H. Ayuntamiento de Monterrey

...proceda a estudiar una planificación de la misma tendiente a la rectificación, ensanchamiento y prolongación de las actuales calles y creación de las nuevas que resuelvan el problema del tráfico y desarrollo de la Ciudad...

según reza su artículo primero, estableciendo en este numeral que la apertura de nuevas vialidades, su rectificación y ensanchamiento son de utilidad pública.

También delimita una zona de la ciudad en la que se establecen estímulos y cargas fiscales a los propietarios de lotes sin construcción o bien que sea ésta precaria, para la construcción de edificaciones. Esta previsión podría convertirse en un antecedente de los planes parciales de desarrollo. El plazo otorgado para tales trabajos fue de seis meses a un año.

Posteriormente a dicha ley, conocida como Ley de Planificación y Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey, en cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 9, se promulgó el Reglamento de la misma, publicado en el Periódico Oficial del Estado en febrero 22 de 1928, que en su artículo primero manifiesta que la planificación tiene como objeto proveer al desarrollo ordenado y armonioso de la ciudad, tomando en cuenta su topografía y necesidades presentes y futuras; en su artículo segundo se refiere a las vías públicas existentes y las futuras, la conservación y mejora de parques y el trazo sistemático del municipio, en sus lineamientos generales.

Dicho ordenamiento también creó a la Comisión de Planificación y le otorgó facultades; previó la forma en que se debiera integrar y le dio atribuciones a sus integrantes; al fin establece las atribuciones tanto del gobierno del estado como del municipio en la materia.

La ley en comento, no tiene mayores pretensiones en cuanto a planificación se refiere más que las señaladas y tiende a adoptar el significado de planificación como la elaboración de planos, lejos del adoptado por la administración pública; sin embargo, es importante destacar que establece la planificación como causa de utilidad pública, por lo que *“...todas las propiedades que deban tomarse para llevarla a cabo, serán expropiables ...”* advierte en artículo 48.

Los anteriores textos legales fueron derogados con motivo de la aparición de la Ley sobre Planificación, publicada en el Periódico Oficial del Estado en noviembre 25 de 1944; en ese mismo año había ya sido publicada, unos días antes, el 11 de noviembre, la Ley de Urbanización.

El reglamento de esta ley fue hecho público en febrero 28 de 1945, bajo el nombre de Reglamento de la Ley de Urbanización y Construcción y, para 1952, marzo 15, se publica la Ley de Planificación que deroga a la emitida en 1944; por otra parte, la vigencia de tal ley fue de quince años, siendo derogada al publicarse la Ley de Planificación y Urbanización del Estado, en diciembre 27 de 1967; sin embargo, no fue sino hasta mayo 3 de 1969 que

se publica su derogación. Sobre esta ley recae una reforma publicada en abril 28 de 1969.

En 1975, entra en vigor la Ley de Urbanismo y Planificación para el Estado de Nuevo León, publicada en febrero 1° y que deroga a la anterior de Planificación y Urbanización. Para ese mismo año, se hacen públicos una serie de criterios y lineamientos a que se debe de sujetar la aplicación de la Ley de Urbanismo y Planificación del estado, con fecha marzo 22 de 1975.

Al reformarse el artículo 27 constitucional y, como consecuencia, crearse la Ley General de Asentamientos Humanos, surgió la necesidad de adecuar la legislación en la materia por lo que sobrevinieron una serie de reformas, publicadas en el Periódico Oficial del Estado en octubre 3 de 1979.

Posteriormente y en razón de la modificación al artículo 115 Constitucional, sobrevinieron reformas al texto legal en 1983, así como en diferentes fechas hubo modificación a la legislación estatal siendo estas en enero 12, julio 16 y agosto 8 del año de 1984.

Por un tiempo tuvo vigencia simultánea a la de la Ley de Urbanismo y Planificación, la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado, publicada en febrero 1° de 1980, rigiendo ambas en lo que no se contraponían.

En 1991 se aprueba la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado en febrero 30 de ese año,

misma que fue reformada en febrero 12 de 1993, con el fin de promover la descentralización de funciones en favor de los municipios, con lo cual se crea el llamado Sistema de Coordinación Urbana.

En materia de planeación y para efectos de delimitar y declarar la zona conurbada de Monterrey, en enero 23 de 1984, se publica en el Periódico Oficial del Estado un decreto por el que "Se declara la existencia de una zona conurbada que se integra por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo", incluyendo por modificación publicada en el Periódico Oficial del Estado en noviembre de 1988 a los municipios de Juárez y García. Con fundamento en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

La vigencia de este decreto en la actualidad radica en los efectos del artículo 3 transitorio de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LOTAHYDU), por lo que al realizar cualquier acto con relación a la citada zona de conurbación deberá hacerse de acuerdo a lo dispuesto por esta última ley en cuanto a la creación de zonas conurbadas.

De los trabajos de la Comisión de Conurbación del Área Metropolitana de Monterrey, creada por efectos del citado decreto, en noviembre 30 de 1988 se publica el Plan Director de Desarrollo Urbano del área metropolitana de Monterrey, que también continúa vigente por efectos de las disposiciones transitorias de la LOTAHYDU.

La vigencia de estos planes es en función de los artículos transitorios, por lo que es de considerar que luego de más de tres años de entrar en vigor la LOTAHYDU es necesario que sean modificados en los términos de esta ley.

En atención a la existencia precaria de un buen segmento del Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano en Nuevo León, cabe hacer la pregunta ¿es válido y eficaz jurídicamente hablando el sistema de planeación del estado de Nuevo León?

Consideramos que no; que presenta cuestiones que le pueden resultar una condición de invalidez, además de que consideramos que como sistema éste se ha reproducido ineficazmente. El quehacer urbano del Estado, es una prioridad para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, por lo que su marco de regulación jurídica debe proporcionar certeza a las acciones públicas y privadas que se comprendan.

Además, se realizará un análisis sobre la reglamentación de regularización de la tenencia de la tierra en Escobedo, mismo que considerando que se apartó de los fundamentos legales constitucionales y estatales deviene en una regulación inválida jurídicamente, creando marginación sobre quienes se encuentran en los supuestos de la referida reglamentación.

Para llegar a la certeza de nuestras propuestas, se hará en el presente trabajo un análisis jurídico del llamado Sistema de Planeación del desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

NOTAS AL CAPITULO I.

1. En la física se ha detectado que las partículas subatómicas pueden presentar cualidades tanto de materia como de energía y esto ha llevado a los científicos a aceptar, sin ambages, esta dualidad, propiciando un mejor entendimiento y comprensión de los fenómenos relativos a la composición atómica. De igual manera, en materia jurídica aceptar la dualidad de la norma jurídica pudiera ser una opción para los filósofos del derecho, para construir una ciencia del Derecho que explique mejor su realidad.
2. Esta idea de los derechos que confluyen es ampliamente explicada por García Máynez, en su obra **Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo**. Fontamara. México, 1993.
3. Kelsen expone que: "Ley invalida no es ley alguna, siendo jurídicamente inexistente". **Teoría pura del derecho**. Trad. Roberto J. Vernengo. Porrúa. México, 10° Edición, 1998. p. 277.
4. Kelsen. id.
5. Bonifaz Alfonso, Leticia. **El problema de la eficacia en el derecho**. Porrúa. México, 1993. p. 10.
6. Bonifaz. id.

7. Kelsen. Ibidem. p. 233.

8. Driad, J.H. **Historie du droit de l'urbanisme francais. La periode de developpement: 1950-1983.** Texto revisado en enero 30 de 1997. //A://le developpement.htm.

9. Duverger, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional.** Editorial Ariel. Barcelona, 4reimpresión de la 6° edición, 1988. p. 215.

10. Martínez Morales, Rafael I. **Derecho administrativo. Segundo curso.** Oxford Harla. México 2° Edición. p. 25 y sbs.

2 EL MARCO LEGAL DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

URBANO.

2.1 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

URBANO.

Constituyen el marco constitucional para la planeación las siguientes disposiciones legales:

De la Constitución General de la República, tal y como se relaciona en el antecedente histórico, previenen dos grandes corrientes de planeación: la primera, en tiempo, es la relativa al desarrollo urbano y se contiene en el Artículo 27 constitucional, el cual en su parte conducente establece:

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

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar las obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para

disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la selvicultura, y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Como se desprende de dicho texto, pueden derivarse los siguientes sentidos:

Primero, el reconocimiento por parte del Estado mexicano de la existencia del régimen de la propiedad privada. Este constituye el principal de los derechos individuales de contenido patrimonial y establece la posibilidad por parte de un particular de usar, disfrutar y disponer de un bien en los términos que dispongan las leyes.

El sentido de pertenencia a que se refiere el párrafo primero del precepto citado, sobre la disposición por parte del Estado nacional de todo su territorio, parece referirse al dominio eminente que es ejercido por él sobre todo el territorio nacional, para diferenciarlo del dominio directo que el propio Estado ostenta sobre determinados bienes, tal y como lo señalan Fraga, Martínez Morales, Burgoa y Acosta Romero.

Por cuanto hace a la supresión de la propiedad privada, o expropiación, ésta deberá ser realizada siempre y cuando exista una causa de utilidad pública y mediante indemnización. A este acto administrativo lo define Fraga como

Un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. (1)

Y Delgadillo Gutiérrez como

El acto administrativo por el cual el Estado, de manera unilateral y coercitivamente impone a los particulares la transferencia de sus bienes, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de la indemnización. (2)

Lo cual constituye un vehículo que sólo en casos excepcionales, sobre todo en estos tiempos neoliberales, puede ser usado para cumplir con las finalidades concretas de un plan de desarrollo urbano determinado, pues actualmente se privilegia la concertación entre gobernantes y particulares en tratándose de adquisiciones de inmuebles a favor del Estado.

El segundo sentido es la facultad del Estado de imponer modalidades a la propiedad privada, condicionando tales modalidades a la existencia de un interés público. Este derecho conferido a la Nación, continúa con la tradición jurídica en México de la concepción de propiedad impuesta por el Código Civil de 1870, que en su artículo 827 disponía: *La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las que fijan las leyes.*

Esta condición de sujetar a la propiedad privada a las limitaciones impuestas por la ley es conservada actualmente y el Código Civil para el Estado de Nuevo León y su correlativo del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, lo confirman al disponer de manera similar: Artículo 830 *El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las*

leyes.

El uso del término de modalidades en el precepto constitucional, en lugar del de limitaciones originalmente usado en el Código Civil, puede ser tomado como las restricciones impuestas al derecho de propiedad y, en tal sentido, lo apuntan tanto Burgoa como Fraga, mencionando el segundo que

...esas modalidades, en efecto, constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad... sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención, en tanto el ejercicio absoluto de aquella puede causar un perjuicio...(3)

Esta facultad, otorgada por la Constitución, de imponer modalidades o limitaciones a la propiedad particular, se convertirá en la piedra angular de la planeación del desarrollo urbano, pues será a través del establecimiento de los usos y destinos del suelo impuestos a los bienes por los planes y programas, que se irá conformando el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población.

La cuestión del interés público a que debe quedar sujeta la imposición de las modalidades, es menester diferenciarla de la utilidad pública y del orden público. Utilidad pública es la condición especial que adquiere el uso o explotación de un bien o servicio de carácter privado que materialmente trasciende a la propiedad privada. Fraga menciona que trasciende a la utilidad privada, por lo cual debe ser transmitido al Estado y, ante la negativa de su propietario de cederlo, procede la expropiación. Este autor da un

concepto de utilidad pública como

...los casos en que el Estado tiene obligación, por razón de sus atribuciones, de dar satisfacción a una necesidad, y en el concepto de que poco importa que estos casos varíen, pues basta que el Estado este dotado de la atribución para que pueda considerarse que ellos son una causa de utilidad pública... (4)

De gran importancia constituye este concepto de utilidad pública pues lo aleja de imprecisiones que lo puedan dejar en la obsolescencia al adscribirlo, al concepto de atribución del Estado, en tanto el destino del bien o el objeto del servicio sean atribución estatal.

Martínez Morales define la utilidad pública cuando *...“un bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el poder público de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo”... (5)* pero es de considerar que no es el bien el que provocará el acto expropiatorio, sino su uso o explotación la cual deberá ser declarada de utilidad pública y que, una vez apropiado por el Estado, vendrá a convertirse en un destino, salvo el caso de calamidad pública en la que el bien en sí mismo se convierta en un peligro para la sociedad, lo que previene el artículo 836 del Código Civil Federal o aquellos que por sus características históricas o de arquitectura adquieran un valor intrínseco de tal carácter.

Orden público es un concepto del derecho administrativo referido a la potestad del Poder Público para imponer y conservar la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y, eventualmente, suele agregarse la cultura,

dentro de la sociedad el cual da pie a la formación del poder de policía. Al orden público, que es un concepto considerado generalmente en crisis por la doctrina, Fraga lo define como las *“atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprende todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, la salubridad y el orden públicos”* (6)

Martínez Morales (7) abunda en la crisis del concepto, pero al fin lo acepta y dice que se debe de conformar con los siguientes elementos:

a) La tranquilidad pública o tranquilidad en las calles o vías públicas; b) la seguridad pública o garantía preventiva permanente contra los delitos; c) la salubridad pública o garantía permanente contra los factores que pongan en peligro la salud de la comunidad. (La doctrina moderna del derecho Administrativo considera estos tres elementos tradicionales del orden público, y agrega los que a continuación se listan.): d) alimentación integral del pueblo; e) planeación demográfica, y f) educación.

Como se puede observar, las condiciones del orden público establecen garantías para asegurar la tranquilidad, la seguridad y la salubridad.

En tanto, para los efectos del dispositivo constitucional en análisis, el interés público deberá ser una condición de uso y explotación de un bien determinado, que sin traspasar la condición de ser objeto de propiedad privada, tal es uso y explotación. No constituyen una atribución del poder público, en el sentido de Fraga, pues deben ser de alguna manera limitados para que no ofendan el disfrute a que otros propietarios tengan con respecto de sus bienes. Martínez Morales (8) dice que el interés público se encuentra por encima del interés particular, en una categoría superior y aduciendo la

condición mencionada por Fraga con respecto de la utilidad pública, el uso y explotación del bien determinado no estarán entonces dentro de las atribuciones del Estado.

Alguna discusión ha suscitado el uso del término Nación en la redacción del párrafo tercero del Artículo 27, vocablo cuya definición se encuentra en la Sociología y no en el Derecho y que ha motivado que se ponga en entredicho tal derecho de imponer modalidades a la propiedad, por cuanto sea ejercido por alguno de los órganos del Poder Público, en especial el ejecutivo, ya que textualmente corresponde a la Nación su ejercicio. La doctrina, mayoritariamente, se ha inclinado a opinar que es el Estado quien debe hacerlo, a través de sus poderes legalmente constituidos, pero Burgoa ha opinado que es facultad exclusiva del H. Congreso de la Unión el representar a la Nación; pero el propio maestro, al hablar sobre el dominio eminente que la Nación ejerce sobre su territorio, acepta que tal término es referido al Estado, por lo que su posición es contradictoria. Así pues, será el Estado quien, a través de sus poderes, deba ejercer el derecho que la Constitución confiere a la Nación. (9)

El tercero es la atribución otorgada de planear el desarrollo dentro del territorio nacional. Establecida la facultad de establecer modalidades a la propiedad, surge la necesidad de regular el crecimiento de los centros de población a través del aprovechamiento con finalidades sociales de la propiedad, tanto la privada, como la pública y social. Esta última referida al ejido.

Para la planeación, el precepto en estudio establece como materia de la misma a los recursos naturales susceptibles de apropiación, lo que nos acerca a una de las clásicas definiciones jurídicas del término bien, por lo que serán materia de la planeación, los bienes comprendidos en el territorio nacional.

Luego, la planeación tendrá como finalidad la distribución equitativa de la riqueza, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, como el propio texto de la Constitución lo manifiesta.

Para ello se deberá regular el ordenamiento de los asentamientos humanos, el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos adecuados para las tierras, aguas y bosques con el propósito de ejecutar las obras públicas y planear, y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como mantener y preservar el equilibrio ecológico, además de establecer las bases de la ley agraria y de la legislación en materia de protección al medio ambiente.

Un cuarto sentido que puede ser agregado, el cual establece el supuesto del desarrollo sustentable en el sistema de planeación, que deberá ser considerado en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes resultantes del mismo.

La segunda vertiente, es la relativa a la rectoría económica del Estado

mexicano y a la creación del Plan Nacional del Desarrollo y la formación del sistema nacional de planeación para el desarrollo democrático, disponiendo para ello en el artículo 26:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines de proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que le señale la ley.

Por medio de este dispositivo se establece el sistema de planeación democrática, cuyo sentido será imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento, con el objetivo de afirmar la independencia y democracia nacionales. Al decir de Witker, que considera actualización de la constitución del 17 a estas reformas *...refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de México...* (10)

Sin definir el carácter jurídico de los planes establece, el dispositivo en revisión, las condiciones de obligatoriedad de su expedición y posterior observancia.

Ordena la expedición de la Ley de Planeación, como disposición reglamentaria; crea al sistema de planeación para el desarrollo democrático, que tiende a sistematizar jerárquicamente la planeación; establece el sistema de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, que es de gran importancia en la planeación del desarrollo urbano, relativo a las zonas conturbadas; establece la posibilidad de concertar acciones con los sectores no gubernativos, de relevante importancia en la ejecución de los planes; establece a la consulta popular para efectos de formular la planeación del desarrollo, le da participación al Congreso de la Unión en los términos de las leyes respectivas, situación que no es muy congruente con el régimen presidencialista mexicano y sí lo sería para un régimen parlamentario.

Aún y cuando la materia del desarrollo urbano mantiene sus finalidades propuestas por el Artículo 27 constitucional es necesario destacar que los planes relativos se integran al sistema nacional de planeación para el desarrollo democrático, por lo que su formulación y la de los programas que de ellos resulten, deberán ajustarse a lo dispuesto por estos dispositivos constitucionales, debiendo tener las características jurídicas que tales numerales establecen.

Artículo 73, Fracción XXIX – C y XXIX - D

El Congreso tiene facultad para:

Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas concurrencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución.

Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

La primera fracción citada de esta disposición constitucional no tan sólo atribuye al H. Congreso de la Unión la facultad para formular la legislación reglamentaria del Artículo 27 en materia de asentamientos humanos, sino que también lo faculta para que a través de tal ley, determine las esferas de competencia que en tal materia deberán ejercer los tres diversos niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. La segunda, sólo faculta al Poder Legislativo para expedir leyes en materia de planeación.

Necesario es complementar el comentario respecto de la fracción XXIX – C, del artículo 73 constitucional, con lo dispuesto por el artículo 121 de la propia Constitución General de la República, que establece en su fracción II que las cuestiones relativas a los bienes se llevará de acuerdo a la legislación de la localidad en que se encuentren, estableciendo el carácter meramente estatal que debe regular las cuestiones de la propiedad privada.

El artículo 89, Fracción I establece:

*Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

El sentido expreso de esta disposición constitucional, en la materia de asentamientos humanos, será que en la medida en que la Ley General de Asentamientos Humanos le asigne facultades, será el Poder Ejecutivo el encargado de su ejecución en el ámbito federal, aunado a las atribuciones que le confieren el Artículo 26 constitucional ya comentado, para efectos de la planeación, en concordancia con lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que confiere a la Secretaría de Desarrollo Social las funciones en materia de desarrollo urbano y consecuentemente de la planeación del mismo.

El artículo 115, en su parte conducente establece:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) Participar en la formulación de los planes de desarrollo regionales, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

- f) Otorgar licencias y permisos para construcción;*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

En lo conducente, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios:

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia.

Como se observó en el capítulo primero es, el texto anotado, de creación reciente y su intención es dotar al municipio de las más amplias facultades en materia de gobierno y la administración de su territorio, debidamente enmarcadas por la legislación tanto federal como estatal, así como por primera vez se concede la condición política al ahora gobierno municipal, pues en la redacción anterior se establecía la administración municipal y ahora se refiere al gobierno municipal.

Este punto es de particular interés para el objeto del presente trabajo, puesto que al municipio, se le otorgó un carácter político en el ejercicio de las acciones, del cual antes se carecía y, a partir de las reformas del precepto en revisión, realizadas en 1983, ha venido tomando decisiones políticas a través de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento. El reconocimiento de que a través de actos de gobierno municipal se comprometa la voluntad de la

ciudadanía ha quedado abierto con esta reforma. Así, en el ejercicio de sus facultadas podrá llegar a convenir respecto a la formación de una zona conurbada o negarse a integrarla, decisión que involucra a la comunidad que le corresponde gobernar y que lleva más tintes de carácter político que de cualquier otro orden.

Mantiene su texto, además, la prohibición de que existan autoridades intermedias entre el gobierno del estado y la autoridad municipal y reserva expresamente, como atribución de carácter municipal, las competencias que en la propia disposición constitucional se establecen, para ser ejercidas por tal nivel en exclusiva. En este aspecto Valencia Carmona (11) refiere este nuevo reconocimiento político a la gestión pública municipal en el texto constitucional, que lo identifica como *una entidad dotada de un ámbito de gobierno más autónomo*.

En materia de desarrollo urbano, en su fracción V transcrita, delimita con precisión las áreas de competencia que en tal materia tendrá el municipio; así, están facultados para formular, aprobar y administrar, en el ámbito de su competencia territorial, la zonificación y los planes de desarrollo urbano de carácter municipal, tales como el plan municipal de desarrollo urbano, los de centro de población, los parciales y sectoriales.

Podrán participar los municipios en la creación y administración de sus reservas territoriales, participación que ocasiones será coordinada con la

Federación y los estados en atención al origen del sistema de regulación jurídica de la tierra.

La participación, con coordinación de las autoridades correspondientes, en la formulación de los planes de desarrollo regional será obligatoria cuando el estado o la federación elaboren proyectos en tal materia.

Podrá, asimismo, autorizar, controlar y vigilar la autorización del suelo urbano, en el ámbito de su competencia y dentro de su territorio. En este inciso la Constitución dota de amplias facultades al municipio para decidir sobre el uso del suelo urbano en su circunscripción territorial, pero el mismo texto es preciso al determinar que será sólo dentro de su esfera de competencia, dejando abierta la posibilidad en el sentido que existan regulaciones de orden federal o estatal que reserven facultades en cuanto al uso del suelo se refiere, a tales niveles de gobierno de acuerdo a sus respectivas competencias, como lo es el suelo ejidal o las reservas propiedad del estado de cuya administración pudiera reservarse el propio estado.

El municipio también está facultado para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra. En esta actividad es claro que la autoridad municipal tendrá la competencia que específicamente le señalen las leyes, toda vez que las cuestiones de propiedad, o bien son de orden Federal, tratándose de tierras ejidales, o bien de orden estatal, en el caso de propiedad privada, pues, como antes se observó, se regularán de acuerdo a las leyes locales.

Se le conceden ahora al municipio facultades plenas para la autorización de construcciones dentro de su jurisdicción territorial. En materia de ecología y protección ambiental se le faculta a participar en la creación y administración de zonas ecológicas y en la formulación y aplicación de los planes y programas en la materia.

En materia de transporte urbano se le faculta a intervenir en tanto este servicio público afecte su ámbito territorial en la formulación y aplicación de los programas que sobre tal materia se generen.

Además, se les concede la facultad de convenir con la Federación en la administración y conservación de zonas federales.

Curiosamente concluye, esta fracción V del artículo 115 constitucional, facultando a los municipios a emitir los reglamentos que se consideren pertinentes para cumplir lo cometidos que se proponen en el párrafo tercero del 27 constitucional, lo que eventualmente llevaría a pensar en una nueva suerte de reglamentos constitucionales, más la redacción, que ya existía antes de la reforma, no ha ido más allá de respetar la disposición del propio artículo municipalista, en el sentido que los reglamentos se harán con fundamento en las leyes federales y estatales en la materia.

Mayor razón de esto lo da el sentido de la propia redacción que se emplea de facultar al municipio a participar e intervenir cuando las actividades, en las

cuales se otorga competencia a las autoridades municipales, existen atribuidas a los órdenes federal y estatal de gobierno.

En la fracción VI, la disposición constitucional dispone la forma en que deberán tratarse las zonas conurbadas que surjan entre dos o más municipios, de dos o más estados, estableciendo que serán los tres niveles de gobierno, quienes en forma conjunta y coordinada y de acuerdo a las leyes en la materia, tanto del orden federal como estadual, deberán planear y regular el desarrollo de tales centros metropolitanos, estableciendo así congruencia con el orden gubernativo que se le ha otorgado a los Ayuntamientos, pues será decisión de estas autoridades el hecho de participar en el fenómeno de la conurbación y delimitar el área que del territorio municipal a su cargo deba de ser considerada dentro de los planes de zona conurbada. Así, la decisión de comprometer a la comunidad dentro de la regulación metropolitana, de orden político, queda a cargo del Ayuntamiento.

Esta nueva modalidad de convenir entre los ayuntamientos y entidades estatales involucradas en el fenómeno de la conurbación contrasta en gran medida con la declaratoria que dispuso la anterior ley en la materia, al permitir que sean las autoridades de los centros de población que intervienen en tal proceso sean las que determinen su voluntad de planear en forma conjunta su desarrollo urbano, reconociéndose como entidades libres.

El artículo 116, dispone en lo conducente:

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos oficiales de todos los otros. El Congreso de la Unión por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las siguientes bases:

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

De la anterior disposición, sólo es menester comentar que la propiedad es competencia estatal y que la planeación, tal y como lo menciona la exposición de motivos de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, debiera considerarse de tal competencia, más sin embargo ya se ha impuesto a través del tiempo y con fundamento en el texto actual constitucional materia de competencia concurrente entre los niveles diversos de gobierno.

2.2 LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA EN MATERIA DE PLANEACIÓN.

La legislación federal, reglamentaria en materia de planeación se forma por la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación.

2.2.1 La Ley General de Asentamientos Humanos.

Reglamentaria del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, integrada por sesenta artículos contenidos en nueve capítulos, se publicó en junio 21 de 1993 en el Diario Oficial de Federación y luego algunas de sus disposiciones fueron reformadas según publicación de fecha agosto 5 de 1994. Oscar

López Velarde Vega, uno de los principales promotores de esta ley, manifiesta que

...plantea un nuevo sistema de planeación del desarrollo urbano; sustituye a las declaratorias como instrumentos de regularización del suelo urbano... simplifica el tratamiento de las conurbaciones; se ajusta al nuevo artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria...

entre otras ventajas de la nueva legislación (12). Enseguida se observarán las disposiciones que tienen relación con nuestro análisis.

ARTICULO 1o. - Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

1. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

11. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Esta disposición ubica a la Ley General de Asentamientos Humanos como una legislación de orden público, lo cual es pertinente, pues el contenido de esta ley habrá de limitar las libertades de los gobernados en función de la seguridad, tranquilidad y salubridad de la sociedad, además de determinar su objeto.

ARTICULO 5o. - Se considera de utilidad pública:

I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

II. La Ejecución de planes o programas de desarrollo urbano.

III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.

V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

*VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y
VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.*

Para evitar un malestar social, siempre es importante señalar con precisión las causales de utilidad pública en la legislación, aparte de dejar debidamente clarificadas las mismas en caso de que sea necesario un acto de expropiación, proporcionando seguridad jurídica al mismo.

ARTICULO 7o. - Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:

I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.

II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.

III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, y los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los sectores social y privado.

V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los sectores social y privado.

VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.

VIII. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal.

IX. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes.

X. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.

El Ejecutivo Federal ejercerá las atribuciones que le corresponden en la materia, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, a quien en términos de la ley que se comenta y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponden.

ARTICULO 8o. *Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:*

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo

urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.

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

IV. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

V. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

VI. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población.

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

VIII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano.

De esta manera la discusión será si el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia estatal, pero según se observó es la propia Constitución la que previene el régimen de atribuciones concurrentes en materia de asentamientos humanos.

ARTICULO 9o. - Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.

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

III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.

IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación,

mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

V. Proponer la fundación de centros de población.

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

VII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Es importante destacar que el nivel municipal de planeación incluye ya los centros de población y planes parciales derivados de éstos, de la que la anterior legislación careció.

ARTICULO 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 nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente tanto de la Federación, como de las entidades federativas y los municipios de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En concordancia con las disposiciones de la Ley de Planeación, este artículo determina que los diversos niveles de planeación del desarrollo urbano pertenecen al Sistema Nacional de Planeación Democrática, siendo así el punto de unión entre las vertientes de la planeación en México, establece también un principio de respeto a la legislación estatal y municipal en materia de planeación.

ARTICULO 12. - La planeación y regulación del ordenamiento territorial

de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

I. El programa nacional de desarrollo urbano.

II. Los programas estatales de desarrollo urbano.

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas.

IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y

VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley, y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que proporcionen el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos deja de establecer los niveles de planeación en base exclusiva a los sistemas de descentralización política y administrativa y ahora da cabida a la unidad geográfica de la planeación del desarrollo urbano, el centro de población, así como los planes y programas derivados de los planes macro administrativos, como lo son los regionales, parciales y sectoriales.

Reconoce el principio del imperio de la legislación local y la reglamentación municipal en materia de planeación estatal y municipal de desarrollo urbano, evitando así una mayor injerencia en los asuntos estatales, aún y cuando

establece que las leyes estatales en la materia deberán concordar con la ley general.

En cuanto a los planes regionales, establece la posibilidad de coordinar las actividades en la materia, así como en la ejecución de los propios planes, por parte de los tres niveles de gobierno.

ARTICULO 13. - El programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y contendrá:

I. El diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias.

II. El patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

III. La estructura de sistemas urbanos y rurales en el país.

IV. La estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población.

V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.

VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país.

X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas.

XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

XII. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.

El programa nacional de desarrollo urbano es la cúspide material del sistema de planeación de desarrollo urbano y su objetivo será regular el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en todo el territorio nacional.

ARTICULO 14. - El programa nacional de desarrollo urbano será aprobado por el Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y reevaluación. Sus modificaciones se realizarán con las mismas formalidades previstas para su aprobación.

La Secretaría promoverá la participación social en la elaboración, actualización y ejecución del programa nacional de desarrollo urbano, atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Planeación, corresponde al Ejecutivo Federal la aprobación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y, de acuerdo a lo dispuesto por tal legislación y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Urbano elaborar el proyecto respectivo, su ejecución y promover sus actualizaciones o reformas.

ARTICULO 15. - Los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán

aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen.

ARTICULO 16. - *La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.*

En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundándolo ampliamente.

II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.

III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.

IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales.

Como se comentó, debido a que las legislaciones estatales en la materia deberán ser congruentes con la ley reglamentaria, este artículo establece un mínimo de previsiones que la ley local deberá observar.

ARTICULO 17. - *Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la*

legislación local.

Como previsión general a todos los planes, establece la necesidad de publicitar y mantener en consulta permanente a los planes de desarrollo urbano, en los niveles municipales, de centro de población y los que de estos deriven.

ARTICULO 18. - Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes de desarrollo urbano, en cualquier nivel de planeación, son del orden vinculatorio y el cumplimiento de sus previsiones será responsabilidad de la autoridad a la que corresponda la aprobación de los mismos.

ARTICULO 19. - Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 a 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

Como se comentó, una de las vertientes del 3er párrafo del artículo 27 constitucional es el relativo al desarrollo sustentable, por lo que los planes de cualquier nivel deberán estar atentos a las disposiciones de la Ley Ambiental.

ARTÍCULO 20. - Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo

dispuesto en esta Ley.

Este dispositivo proporciona la definición de las zonas conurbadas:

ARTICULO 21. - *La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada, cuando:*

I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada.

II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas.

III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

A diferencia de la anterior legislación, la nueva ley en revisión, no propone una declaración o un decreto para determinar y delimitar la existencia de las zonas de conurbación, sino que será a través de convenios de coordinación que ésta sea creada, para no vulnerar la soberanía de los estados ni la autonomía municipal. Es importante el reconocimiento por parte de la Ley General de Asentamientos Humanos de la libre determinación de las partes integrantes de la Federación, pues tiende a fortalecer al federalismo.

ARTICULO 22. - *El convenio que se celebre con base en lo previsto en el artículo anterior, se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada, y contendrá:*

I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada.

II. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de

los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada.

III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada.

IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva.

V.- Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

Dado el orden federal del convenio de coordinación de creación de zona de conurbación, éste deberá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El numeral establece también las bases generales a que deberá sujetarse el convenio de coordinación correspondiente.

ARTICULO 23. - La comisión de conurbación prevista en el convenio a que se refiere el artículo anterior, tendrá carácter permanente y en ella participarán la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

Como se observa, la Comisión de Conurbación no tendrá funciones ejecutivas sino como órgano de coordinación entre los niveles de gobierno intervinientes y concertación en el caso de la actividad con los sectores social y privado.

ARTICULO 24. - Los programas de ordenación de zonas conurbadas contendrán:

I. La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el artículo 12 de esta Ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos.

II. La circunscripción territorial de la conurbación.

III. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada.

IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada.

V. Las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.

Atento al carácter federal de la zona de conurbación, el legislador establece los principios por los que los programas de zona conurbada deberán formularse, que deben su generalidad a la presencia del convenio de coordinación correspondiente.

ARTICULO 25. - Una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones de conurbación, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Dada la territorialidad de los planes, los municipios deberán ajustar sus planes conforme a lo dispuesto por el programa de zona conurbada.

ARTICULO 26. - Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto

en el artículo 35 de esta Ley.

La atención y resolución de problemas y necesidades urbanas comunes a centros de población fronterizos con relación a localidades de otros países, se sujetarán a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia, en los que se promoverá la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos.

Es claro que las zonas de conurbación, que no involucren a diversas entidades federativas, serán resueltas de acuerdo a la legislación del estado que corresponda en la materia. Pero en tratándose de zonas de frontera con el extranjero se actuara de acuerdo a lo dispuesto en los tratados internacionales.

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

Esta es una disposición de contenido básico, pero que tiene la virtud de reconocer a los centros de población como objeto de la planeación del desarrollo urbano, independiente del plan municipal de desarrollo urbano.

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

I. La asignación de usos y destinos compatibles.

II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano.

III. La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las

dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores sociales y privados.

IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público.

V. La construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población.

VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones.

VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.

Esta disposición, como otras ya comentadas es sobre la cual habrá de actuar el legislador local al existir las leyes de la materia.

Es de excepción la regulación constitucional en materia de asentamientos humanos, ya que permite al legislativo federal fijar bases sobre las cuales los congresos estatales emitirán las leyes.

ARTICULO 49. - La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano en los términos de los artículos 16 y 57 de esta Ley.

II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.

III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

IV. El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.

V. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos.

VI. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas.

VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población.

VIII. La preservación del ambiente en los centros de población, y

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

Estas disposiciones recién vertidas, son de carácter básico para la legislación local y deberán ser observadas en la formulación de los proyectos de leyes estatales en la materia.

ARTICULO 56. - Las autoridades que expidan los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los derivados de éstos, que no gestionen su inscripción, así como los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

2.2.2 La Ley de Planeación.

La Ley de Planeación, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero 5 de 1983 y es reglamentaria del artículo 26 constitucional. De ella se comentarán sólo los dispositivos que se consideren relevantes para la presente investigación.

De acuerdo a su artículo 1, dispone que dicha ley es de orden público e interés social, siendo su objeto establecer:

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El citado precepto delinea con precisión el contenido del artículo 26 constitucional, incluso al disponer que serán las organizaciones representativas quienes participen en el proceso de planeación y no directamente la ciudadanía.

Los propósitos de la planeación se determinan en el artículo 2º, en el que previene que

Deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Para alcanzar esto dispone los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto a las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo. En un marco de estabilidad económica y social.

Como el propio dispositivo lo previene, es este artículo una declaración de principios y propósitos; cabe sólo señalar, en cuanto a la participación ciudadana, que este artículo se contempla más como principio que como propósito, pues será con la intervención de los órganos representativos, como dispone la propia ley, que sea realizada.

Luego, el artículo 3° define a la Planeación Nacional del Desarrollo como:

La ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, 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.

Agregando que: *Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.*

Esta disposición brinda el quehacer de la planeación y el cómo hacer para lograr sus propósitos, al establecer en su segundo párrafo el contenido general de los planes.

El artículo 4° confiere la responsabilidad al Ejecutivo Federal en la condición de la planeación nacional del desarrollo, con la participación de los grupos sociales. Con esto, se le pretende dar un cariz democrático a la planeación, situación que no se logra plenamente al proponer como participantes ciudadanos a los grupos representativos.

El artículo 5° dispone la participación del Congreso que, como se comentó, es de carácter parlamentario, dada la responsabilidad del Poder Ejecutivo en la planeación y la sujeta a la obligación del Ejecutivo Federal de enviar el Plan Nacional de Desarrollo al Legislativo para su *examen y opinión* y para efectos de formular observaciones que considere pertinentes durante su ejecución, revisión y adecuaciones. El numeral 6° establece la relación Legislativo y Ejecutivo con relación al plan nacional, pues dispone que al informar al Congreso, el Presidente de la República deberá dar cuenta de las decisiones adoptadas para la ejecución del plan y de los programas sectoriales; así mismo, dispone que a más tardar en marzo de cada año se informe a la Comisión Permanente del Legislativo Federal sobre *las acciones*

y los resultados de la ejecución del plan y los programas, así como la relación de la cuenta pública con el plan y programas sectoriales, para el análisis correspondiente.

El artículo 12 dispone:

Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

La citada disposición establece El Sistema Nacional de Planeación Democrática, que deberá incluir todos los aspectos de planeación de la administración pública federal, así como adscribe al Sistema a las unidades orgánicas de ésta que tengan funciones de planeación.

El dispositivo 13 previene que:

Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Los artículos 14 y 15 dotan de atribuciones en materia de planeación a las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal confirió sus atribuciones en materia de planeación a la de Hacienda y Crédito Público.

Este artículo establece la sujeción de las disposiciones sobre la planeación del desarrollo urbano a la Ley de Planeación.

Las facultades de las dependencias de la administración pública federal son entre otras, de acuerdo al numeral 16:

I. Intervenir respecto de las materias que le competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

II.Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

III.Elaborar los programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades de sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV.Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan, y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

Como se asentó, las facultades en materia federal sobre la planeación del desarrollo urbano son conferidas por la reglamentaria Ley General de Asentamientos Humanos a la Secretaría de Desarrollo Social, por lo que las citadas fracciones del artículo citado estarán en concomitancia con dicha legislación reglamentaria.

Luego el numeral 19, de la ley en revisión, dispone que el Ejecutivo Federal podrá formar comisiones en el caso de que las actividades materia de la planeación deban ser desarrolladas por varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

El artículo 20 se refiere a la participación social en la planeación; en él se mantiene la tendencia a verificar la consulta ciudadana a través de los grupos y organizaciones representativas, académicas, profesionales, así como la participación de los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Como se ha asentado, este tipo de consulta mediatiza la opinión pública al dejarla en manos de entes que puedan tener un interés derivado de la actividad que desarrollan y no precisamente un interés de la ciudadanía.

Al respecto, es menester señalar que en la elaboración del proyecto del actual Plan Nacional de Desarrollo se publicitó ampliamente la invitación a la ciudadanía, en general, a presentar opiniones al respecto, más no es posible evaluar jurídicamente tal situación, debido a que no está tal tipo de consulta regulada por la Ley de Planeación.

El artículo 21 trata sobre la elaboración, aprobación y publicación del Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo el plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el Presidente de la República rinda protesta de su encargo y le otorga una vigencia igual al periodo constitucional correspondiente. Dispone que deberá precisar:

Los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La citada disposición concluye reservando el término de plan para el Plan Nacional de Desarrollo.

El numeral 22 previene que los programas deberán ser indicados por el Plan Nacional y, como consecuencia de la anterior disposición, deberán observar congruencia con el mismo, a la vez que les otorga el mismo plazo de vigencia.

El artículo 23 dispone que los programas habrán de sujetarse a las previsiones del Plan nacional y que deberán especificar

Sus objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

El 27 refina al Sistema Nacional de Planeación democrática, al prever programas anuales que se elaborarán para la ejecución del Plan nacional y los programas sectoriales. Tendrán una vigencia de un año y deberán ser congruentes entre sí; deberán ser usados para la elaboración del presupuesto de egresos de conformidad con las leyes respectivas.

De acuerdo al artículo 28, el plan y los programas deberán: *especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.* Esta disposición legal es la base de los llamados Convenios de Coordinación que se celebran entre la Federación y los estados y que son instrumentos de ejecución de los planes y programas.

De acuerdo con el artículo 29, el Plan nacional y los programas regionales y sectoriales serán sometidos a la consideración del Ejecutivo Federal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manteniendo en su texto a la de Programación y Presupuesto ya que como se comentó, aquella dependencia absorbió las funciones de planeación de ésta. Los programas sectoriales, en cambio, serán sometidos al Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector que corresponda, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según la disposición en revisión.

La obligación de publicar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales en el Diario Oficial de la Federación, se previene en el artículo 30.

Serán revisados los planes de acuerdo a la periodicidad que dicten las disposiciones reglamentarias y sus resultados, así como las modificaciones que les resulten consecuentes, se habrán de publicar también en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo al artículo 31 de la Ley de Planeación.

El artículo 32 establece la obligatoriedad del Plan nacional y los programas, dentro de las competencias de las dependencias de administración pública estatal. Para las entidades del sector paraestatal tal obligación será extensiva, de conformidad a la legislación aplicable. La propia disposición previene que la ejecución del Plan nacional y los programas podrá concertarse con los grupos sociales y particulares interesados. La inducción de acciones a la ciudadanía en general corresponderá al Ejecutivo Federal. El último párrafo del numeral en revisión dispone que la coordinación con las entidades estatales será propuesta a los gobiernos de éstas, mediante los convenios respectivos.

2.3 DISPOSICIONES VARIAS.

2.3.1 De la Constitución General de la República.

En materia constitucional, todo acto que realice cualquier autoridad deberá cumplir con los requisitos de constitucionalidad y de legalidad, consistente el primero en que funde y motive su actuación con apego a la legislación vigente y, el segundo, que dicha actuación se sujete a los procedimientos que para la misma dicte la ley. Tal condición del acto de autoridad se encuentra debidamente prevista por los artículos 14 y 16 constitucionales, disponiendo el primero de ellos, en lo conducente, que:

14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Y el 16, también en lo conducente:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El concepto estado de derecho se refiere a la estricta ejecución de todos los actos de autoridad conforme la disposición de la ley vigente en el momento en que se produzcan; así también, deriva el principio de competencia de la autoridad para actuar dentro de las atribuciones que la ley le confiere y con estricto apego al procedimiento que las leyes y reglamentos señalen y que se expresa con la oración siguiente: la autoridad puede hacer sólo lo que la ley le permite.

2.3.2 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre 29 de 1976, como su propio nombre indica, organiza el funcionamiento de la rama ejecutiva del Gobierno Federal.

En su artículo 20 dispone que el Poder Ejecutivo contará para su despacho con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social, entre otras.

Las atribuciones de la primera de las mencionadas dependencias, el artículo 31 le confiere en materia de planeación las siguientes:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional de Desarrollo;

XXVII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de planeación se contienen en la Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente dispone en su artículo 23, que los planes en materia de asentamientos humanos deben observar los lineamientos y programas en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

La publicación de los planes en el Diario Oficial de la Federación se establece en el artículo 3º, fracción VI, de la Ley, del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, que dispone:

Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el periódico oficial.

NOTAS AL CAPITULO II.

- 1.Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México, 31 edición, 1992. p. 375.
- 2.Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y otro. Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Porrúa. México, 1999. p. 131.
- 3.Fraga. Id.
4. Idem. P. 838.
- 5.Martínez Morales. Op. Cit. p. 54.
- 6.Fraga. Ibidem. p. 15.
- 7.Martínez Morales. Ibidem. p. 178.
- 8.Martínez Morales. Ibidem. p. 175.
- 9.Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Garantías. Porrúa. México, ed. 31, 1999. pp. 455 y sbs. y Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 12 edición, 1999. pp. 659 y sbs.

10. Witker, Jorge. **Introducción al Derecho Económico**. Mc Graw Hill. México, 4a edición, 1999. p. 24.
11. Valencia Carmona, Salvador. *La reforma constitucional al municipio*. Revista Cuestiones Constitucionales. Infojus, No. 4. www.juridicas.unam.mx/pública/rev/const/cl/cl/9.htm
12. López Velarde V., Oscar. *Desarrollo social*. Valdez Abascal et.al. **La modernización del derecho mexicano**. Porrúa. México, 2a edición. 1994. p. 221.

3 LEGISLACION EN NUEVO LEÓN EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA PLANEACIÓN.

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En el Estado de Nuevo León, las disposiciones de la Constitución Política local previene exclusivamente en materia de planeación para el desarrollo urbano, no existiendo por ende base jurídica para la planeación del desarrollo aún y cuando exista el Plan Estatal de Desarrollo.

Así en los párrafos cuatro, cinco, seis y ocho del artículo 23, la Constitución de Nuevo León dispone:

El Congreso del Estado podrá legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo las adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

El Ejecutivo del Estado deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como participar conjunta y coordinadamente con los municipios, en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, en los términos que señale la legislación correspondiente.

Los municipios del Estado deberán formular, aprobar y administrar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás derivados de los mismos en los términos de la Ley, así como participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios comprendidos dentro de la misma, conforme a la legislación correspondiente.

El Estado de Nuevo León y sus Municipios llevarán a cabo acciones coordinadas, entre si y con la Federación, en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda, con el objeto de establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra, evitando la especulación de inmuebles. Para ello podrán, a través de sus dependencias o entidades encargadas, ejercer el derecho de preferencia que las leyes otorgan.

Usualmente se critica el hecho de que al realizarse reformas a las leyes, en algunas se pretenda integrar todo el texto en un solo artículo, sin importar que el contenido de la misma quede fuera de lugar. Así, dentro de la redacción del capítulo correspondiente a los derechos humanos, se otorgan facultades al Congreso del Estado para legislar en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, que debería quedar mejor situada en el Título IV, del Poder Legislativo, lo que constituyen fallas de técnica legislativa.

Por cuanto hace a las facultades del Ejecutivo y los Ayuntamientos, éstos se encuentran relacionados con el objeto del artículo 23 en cita, la propiedad y sus limitaciones y la teoría ha concordado en expresar que el derecho que se garantiza por medio del otorgamiento a tales facultades en favor de las autoridades, es el del adecuado crecimiento de los centros de población, por que a fin de cuentas resulta en un derecho ciudadano, sosteniendo que lo regulado no es la facultad conferida a la autoridad, sino el derecho que con ello obtiene el ciudadano.

Las facultades del Ejecutivo local para ejercer se fundan en el artículo 85, fracción X, de la Constitución Política del Estado, que a la letra dice:

85. Al Ejecutivo corresponde:

X. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado, y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución.

Para los Ayuntamientos sus facultades las consagra el artículo 131 de la Constitución Política local, que en lo conducente dispone

III. En los términos de las leyes federales y locales que rigen la materia dentro de su ámbito de competencia, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización de suelo en sus jurisdicciones; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados por el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias;

j) Los Municipios en el ámbito de su competencia y con apego a las leyes federales y locales, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros urbanos que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, sea que este se integre dentro del mismo Estado de Nuevo León o conjuntamente con un municipio situado en otra Entidad Federativa vecina.

La versión proporcionada de este artículo constitucional es la vigente, estando en proceso su modificación de acuerdo a la las últimas reformas al numeral 115 constitucional.

3.2 LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

La legislación actual en la materia es la llamada Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, que tras un largo proceso de redacción y discusiones, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, en marzo 3 de 1999. Esta ley consta de doce títulos y se dispone como de orden público e interés social. Enseguida se procederá a realizar su análisis, referido en específico a su contenido en materia de planeación.

El título de la Ley establece los conceptos que pretende regular, siendo el primero el ordenamiento territorial. Este es un concepto de política administrativa y se refiere a *las expresiones espacial de la política, económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, según la Carta europea del 20 de mayo de 1983, y que para Medina de Lemus se relaciona con la adopción de decisiones sobre los destinos del suelo para conseguir un equilibrio territorial (1)*

La LOTAHYDU proporciona la siguiente definición en su artículo 5: *el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio estatal.*

Asentamiento humano lo define la citada disposición de la LOTAHYDU como

El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

Desarrollo urbano es, para Medina de Lemus, *una función ordenadora del uso del suelo y de la edificación en una ciudad* (2) Es, en un sentido material todas las acciones llevadas a cabo para equipar y dotar de servicios a un centro de población en atención a su zonificación.

Según su artículo primero, señala tener por objeto:

I. Determinar las bases para la concurrencia y coordinación entre el Estado y los municipios para el ordenamiento territorial y regulación de los asentamientos humanos en el Territorio del Estado;

II. Establecer las atribuciones y responsabilidades del Estado y los municipios en la aplicación de esta Ley;

III. Establecer las bases y normas para la consulta a la sociedad mediante la participación social en el proceso de la planeación y las acciones emprendidas para el ordenamiento territorial;

IV. Fijar las normas básicas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento, ordenación y crecimiento de las áreas urbanas o urbanizadas en el Estado;

V. Determinar las normas para planear y regular la zonificación y los usos y destinos del suelo, la estructuración de los centros de población y las provisiones y reservas susceptibles de serlo en el territorio de los municipios;

VI. Establecer los derechos y obligaciones de los particulares para la realización de acciones en materia de ordenamiento territorial y los mecanismos para hacer susceptibles de aprovechamiento los elementos naturales, fomentando el desarrollo y bienestar de la población;

VII. Determinar las bases generales conforme a las cuales los municipios formularán, aprobarán, administrarán y vigilarán su área territorial en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, zonificación y construcción mediante las disposiciones de carácter general que para tal efecto expidan.

Primero, se verá la congruencia que en materia constitucional y de la ley reglamentaria observa dicho artículo.

El texto constitucional en materia de desarrollo urbano es claro al dar atribuciones al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, cuidar de su conservación y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, teniendo como instrumento para ello el dictar las medidas para ordenar los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas y bosques a fin de llevar a cabo las obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Luego, los objetos de regulación que dispone el artículo primero de la ley en la materia en el estado de Nuevo León son concordantes a los establecidos en el texto constitucional, al abarcar los fines e instrumentos propuestos.

También, establece la jurisdicción concurrente entre estado y municipios, a que se refiere la disposición contenida en la Fracción XXIX-C, del artículo 73 Constitucional, siendo por ende congruente.

De igual manera resulta congruente con lo dispuesto por el artículo 26 constitucional, al proponerse establecer las bases para la realización de las consultas populares, instrumento que la Constitución General de la República privilegia para la participación social en el proceso de planeación democrática.

Asimismo, se propone en su fracción VII, determinar las bases para la regulación municipal en la materia, acatando lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, vigente al momento de la aprobación de la ley, debiendo aclararse que actualmente está en proceso de aprobación la ley estatal en materia municipal que regulará las atribuciones de los municipios de acuerdo a la última reforma del mencionado artículo constitucional.

El artículo segundo que dispone:

Los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, tendrán por objeto ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, proyectar y regular los asentamientos humanos y preservar el equilibrio ecológico, con el fin de propiciar alternativas generadoras de actividades con función social, y que mediante la mezcla adecuada de usos y destinos, se cumpla con el deber de equipar en forma correcta las zonas.

Este numeral proporciona el fin último de la planeación del desarrollo urbano, que será la distribución equitativa de la riqueza pública, su conservación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población así como, en términos del artículo 26 constitucional, el desarrollo nacional en favor del crecimiento de la economía, a través de propiciar las alternativas

generadoras de actividades con función social, y cumplir con el deber de equipar correctamente las zonas.

El artículo 3° sujeta las disposiciones de la ley a toda acción de crecimiento en materia territorial que transforme al suelo, así como las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos de terrenos para asentamientos humanos, las modificaciones en su utilización y en general las acciones de urbanización y edificación.

En el mismo sentido, el artículo 4° sujeta el ejercicio del derecho de propiedad sobre inmuebles a las disposiciones sobre provisiones, uso, reservas y destinos contenidos en los planes o programas de desarrollo urbano a la fundación de centros de población. Lo contenido en este artículo es la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada a que se refiere el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, por lo que la propiedad privada en materia inmobiliaria se verá sujeta a los usos y destinos que el Estado, por medio del sistema de planeación, disponga.

El artículo 6° declara de utilidad pública:

I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

II. La elaboración y ejecución de planes, programas, reglamentos y demás disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial;

III. La apertura, el aprovechamiento, ampliación, prolongación, integración, conservación y rectificación de las vías públicas, incluyendo las obras complementarias para su eficaz funcionamiento.

IV. La realización ejecución, conservación y mantenimiento de las obras para el abasto y suministro de los servicios públicos de agua, drenaje sanitario y pluvial, energía eléctrica, pavimento, alumbrado público y telecomunicaciones.

V. Las obras o actos que de acuerdo a la Ley, tengan como fin el hacer posible la vivienda digna y la tenencia legal de la tierra;

VI. La construcción de equipamientos educativos, de salud y asistenciales públicos.

VII. Las acciones emprendidas por el Estado y los municipios en sus respectivas competencias y jurisdicciones que tiendan al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población; y

VIII. La protección, conservación, restauración del patrimonio artístico, cultural e histórico.

En este artículo se señalan las causas en que se funda la utilidad pública y que podrán ser ejercidas en materia de expropiación. Como se desprende de su texto no tan sólo versan en materia de planeación, sino de las derivaciones de ésta, como lo son los planes sectoriales de agua, salud, educación, vivienda, incluso para los programas de la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

El artículo 7 parece redundar en el contenido del artículo 4 de la misma ley, al disponer:

La utilización y aprovechamiento de las áreas y predios de cualquier tipo de régimen de tenencia en el estado, deberán sujetarse a las determinaciones de usos, destinos y reservas previstas en esta Ley y las demás disposiciones legales aplicables.

Y el octavo confirma la condición de limitación a la propiedad que ya se había vislumbrado en el artículo 4º, confirmando que:

El derecho de propiedad, la posesión, o cualquier otro derecho de la tenencia de predios, serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y las modalidades previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la presente Ley y en los planes, programas y reglamentos de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, que con fundamento en la misma se expidan, y conforme a los correspondientes destinos, usos y reservas.

El énfasis impuesto por el legislador en el contenido de los artículos 4, 7 y 8 parece tener la intención de dejar en claro que la piedra angular del sistema de planeación será la facultad de imponer modalidades y limitaciones a la propiedad y que el instrumento idóneo para tal fin es el sistema de planeación del desarrollo urbano.

El artículo 9, establece a las autoridades competentes en la materia:

La ejecución y cumplimiento de esta Ley corresponde, en los términos que se establecen, a las siguientes autoridades:

A). Del Estado.

I. El Gobernador del Estado.

II. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado

B). De los municipios.

I. Los Ayuntamientos.

II. El Presidente Municipal.

En el ámbito estatal serán, pues, autoridades el Gobernador Constitucional del Estado, como funcionario y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras

Públicas como órgano al que se le confieren responsabilidades a través de la ley en la materia y la Ley de Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Es probable que el hecho de mencionar el órgano y no al funcionario, en el caso de la Secretaría, sea para no omitir dentro de los distintos niveles administrativos a funcionarios que las leyes y reglamentos les confieran facultades para actuar en la materia.

En la competencia municipal, la ley confiere facultades al órgano máximo de administración municipal, el ayuntamiento que es colegiado y al Presidente Municipal, actuando éste a través de funcionarios municipales en los distintos rangos que señalen las leyes y reglamentos respectivos, como lo señala el artículo 13 de la ley estatal en la materia de desarrollo urbano.

Es importante esta distinción de autoridades municipales, pues viene a aclarar pertinentemente las funciones dentro del nivel municipal, en el cual existió mucha confusión anteriormente.

Luego, en su artículo 10, señala las atribuciones relativas al Gobernador del Estado, de las que se mencionan:

En la Ejecución y cumplimiento de la presente Ley, corresponderán al Gobernador del Estado, las siguientes funciones:

I. Participar en la planeación y regulación de los centros de población que colinden con centros de población de otra entidad federativa, que constituyan o tiendan a constituir una subregión, o una conurbación en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

II. Coadyuvar con las autoridades federales en la ejecución y cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano en la entidad.

III. Vigilar, conjuntamente con las autoridades federales, que se cumplan en el Estado los planes y programas federales de desarrollo urbano, asentamientos humanos, ordenamiento territorial, vivienda, ecología u otros relacionados con la materia.

IV. Celebrar convenios con otras entidades federativas o la Federación, para la realización de los objetivos y finalidades propuestos en los diversos planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial.

V. Asegurar la congruencia del Plan Estatal de Desarrollo Urbano con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y hacer las proposiciones pertinentes al Ejecutivo Federal para su elaboración, evaluación y revisión.

VI. Verificar que los planes regionales de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial y los de las zonas conurbadas sean congruentes con el plan estatal, sin menoscabo de la autonomía municipal.

VII. Proporcionar, a solicitud expresa de los municipios, el apoyo, la asesoría técnica, capacitación e información disponible para la elaboración de sus planes, proyectos o demás disposiciones de carácter general que expidan en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

VIII. Llevar el registro de planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, en coordinación con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

IX. Ejercer el derecho de preferencia, de conformidad con la legislación federal aplicable, para adquirir los predios ejidales o comunales especificados dentro de las zonas de reserva para el crecimiento urbano indicadas en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial aplicables, cuando aquellos vayan a ser enajenados a título oneroso.

X. Promover la coordinación de las políticas y prácticas del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como las de la Dirección de Catastro, para hacer efectivas las disposiciones expedidas a fin de ordenar y regular los centros de población, expresadas en los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

XI. Participar en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural, del equilibrio ecológico y del desarrollo sustentable de los centros de población.

XII. Convenir con los municipios de la entidad para que mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, se asuman, de manera total o parcial, las funciones técnicas o administrativas que les corresponden en la aplicación de esta Ley, cuando carezcan de los órganos administrativos correspondientes o la complejidad de los asuntos lo requiera.

XIII. Planear conjunta y coordinadamente con los municipios respectivos, el desarrollo urbano, asentamiento humanos u ordenamiento territorial en las diversas regiones y zonas conurbadas, así como los programas y acciones derivados de éstos.

XIV. Ordenar la publicación e inscripción de los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial municipales, de centros de población, parciales y otros derivados de éstos, a solicitud de las autoridades que correspondan.

XV. Promover ante el Congreso del Estado la fundación de centros de población, a propuesta de los Ayuntamientos o del Gobierno Federal.

XVI. Expedir el decreto sobre la existencia de zonas conurbadas y otras regiones intermunicipales dentro del Estado, previo convenio de coordinación con los municipios involucrados.

XVII. Promover conjuntamente con los municipios involucrados y los particulares la ejecución de obras y acciones de desarrollo urbano que contribuyan a elevar la calidad de vida de los habitantes de la zona y la prevención de riesgos.

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

XIX. Expedir, de conformidad con el Ley, el reglamento interior del organismo auxiliar denominado Comisión Estatal de Desarrollo Urbano.

XX. Las demás atribuciones que le otorgue la presente Ley u otros ordenamientos legales.

Como es de ver, las atribuciones conferidas al Ejecutivo Estatal en el citado artículo están predominantemente dirigidas a la planeación y se le otorga ingerencia en todos los niveles de la misma, al facultarlo en los casos de

competencia concurrente, para participar de manera coordinada con los demás niveles de gobierno.

Las facultades que se confieren a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se contienen en el artículo 11, el cual dispone que:

En la ejecución y cumplimiento de esta Ley corresponderán a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado las siguientes atribuciones:

I. Coordinar la elaboración, administración, evaluación, revisión y modificación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, de los planes sectoriales y someterlos a la consideración del Gobernador del Estado para su aprobación.

II. Participar conjunta y coordinadamente con los municipios en la planeación y limitación territorial de las zonas conurbadas del territorio estatal.

III. Brindar apoyo al Gobernador del Estado en la planeación y participación, en el ámbito de su competencia, de las zonas conurbadas en el territorio del Estado.

IV. Promover, en coordinación con los municipios del estado, entre los propietarios de tierras la apertura al desarrollo de nuevas zonas previstas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y de las zonas de conurbación.

V. Coordinar la realización del Sistema de Información Geográfica para la Planeación del Desarrollo Regional y Urbano como apoyo a las actividades de planeación, gestión, realización de proyectos y administración del desarrollo urbano, asentamientos humanos o ordenamiento territorial del Estado y los municipios, con las dependencias federales competentes y organismos auxiliares.

VI. Verificar que los planes regionales de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial y los de las zonas conurbadas sean congruentes con el plan estatal, sin menoscabo de la autonomía municipal.

VII. Proporcionar, a solicitud expresa de los municipios, el apoyo, la asesoría técnica, capacitación e información disponible para la elaboración de sus planes, proyectos o demás disposiciones de

carácter general que expidan en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

VIII. Llevar a cabo el registro de planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial en el Estado, en coordinación con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

IX. Realizar, a solicitud del Congreso del Estado, estudios técnicos para precisar los límites territoriales entre los diversos municipios del estado y opinar sobre las solicitudes de desafectación que realicen los ayuntamientos, los cuales deberán realizar un dictamen técnico-jurídico previo, que acompañe a dichas solicitudes.

X. Participar en la planeación del ordenamiento de las zonas conurbadas del territorio del Estado y en las interestatales.

XI. Coordinar la planeación del ordenamiento regional en el territorio del Estado.

XII. Prever o convenir, en forma conjunta con los municipios involucrados, y con la opinión de las dependencias federales competentes, la localización de los derechos de vía necesarios en materia de agua potable, drenaje pluvial, drenaje sanitario, energía eléctrica, comunicaciones, energéticos, vialidad, transporte, u otros; con objeto de determinar los trazos y vías públicas que por su importancia, utilización o funcionamiento constituyan o deban constituir el drenaje pluvial y la red vial estatal, intermunicipal y metropolitano, conforme a los planes o programas que correspondan, o a falta de éstos, previo dictamen y opinión de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano o de la comisión de zona conurbada correspondiente.

XIII. Desempeñar las funciones técnicas y administrativas que correspondan a los Ayuntamientos, cuando éstos así hayan convenido expresamente con el Gobernador del Estado, por carecer ellos de los órganos administrativos correspondientes o la complejidad de los asuntos así lo requiera.

XIV. Promover y ejecutar los programas y acciones específicas derivadas del plan estatal de desarrollo urbano, planes regionales, planes sectoriales y los planes de las zonas conurbadas que correspondan.

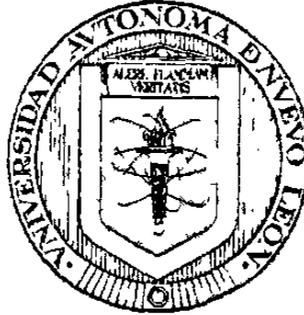
XV. Tramitar y resolver los recursos administrativos que le competen conforme a esta Ley, mediante los que sean impugnados sus actos o resoluciones.

XVI. Elaborar, en coordinación con los municipios de zonas conurbadas, los proyectos de obras públicas que correspondan.



1020149944

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



TESIS
**"ANALISIS JURIDICO DEL SISTEMA ESTATAL
DE PLANEACION DE DESARROLLO URBANO
DEL ESTADO DE NUEVO LEON"**

Por

JOSE MARIA GOMEZ DEL CAMPO HERRAN

**Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO**

A S E S O R

LIC. RICARDO CAVAZOS GALVAN, M.B.A.

OCTUBRE 2002

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



TESIS

**“ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN DE
DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN”**

Por

JOSÉ MARÍA GÓMEZ DEL CAMPO HERRÁN

**Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

Asesor

LIC. RICARDO CAVAZOS GALVÁN, M.B.A.

3 de octubre de 2002

**LIC. RAMÓN ÁLVAREZ BRAVO,
COORDINADOR ACADÉMICO DE LA DIVISIÓN
DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE
DERECHO Y CRIMINOLOGÍA. UANL.
PRESENTE.**

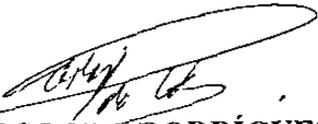
En nuestro carácter de miembros del comité formado con motivo de la revisión del proyecto de tesis intitulado “ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN”, presentada por José Ma. Gómez del Campo Herrán, como requisito para acceder al Grado de Maestría en Derecho Público, nos permitimos comunicarle:

Una vez revisado el aludido proyecto de tesis, procedimos a realizar las observaciones que sobre el mismo consideramos pertinentes, las cuales han sido debidamente integradas al texto, por lo que nos encontramos en aptitud de emitir nuestro voto aprobatorio correspondiente.

Lo que hacemos de su conocimiento, con el propósito de que se prosiga con los demás trámites para que sea concedido el Grado que se pretende.

Ciudad Universitaria, septiembre 9 de 2002.

EL COMITÉ DE REVISIÓN DE TESIS.


**LIC. CARLOS POLO RODRÍGUEZ, M.D.L.
PRESIDENTE**


**LIC. MARTINA ARROYO DÍAZ, M.D.F.
SECRETARIA.**


**LIC. FRANCISCO J. HERRERA GONZÁLEZ, M.D.L.
VOCAL.**

**LIC. RAMÓN ÁLVAREZ BRAVO,
COORDINADOR ACADÉMICO DE LA DIVISIÓN DE
ESTUDIOS DE POSGRADO.
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA. UANL.
Presente.**

En mi calidad de Asesor de la tesis ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, preparada por José María Gómez del Campo Herrán, y con cuya elaboración pretende obtener el grado de Maestro en Derecho Público, me permito comunicarle lo siguiente:

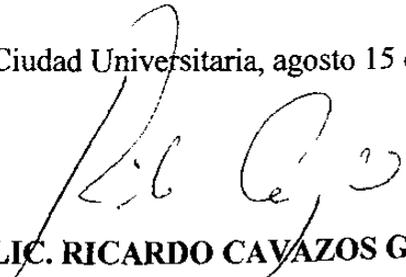
El documento presentado cumple con los requisitos metodológicos suficientes para garantizar una investigación que permitió llegar a conclusiones consecuentes a la hipótesis propuesta, habiendo en mi concepto analizado las fuentes necesarias para tales fines.

El plan de trabajo se desarrolló en diversas etapas, permitiéndome conocer su avance, realizando las observaciones que se consideraron pertinentes, con respecto del punto de vista del sustentante.

Por lo anterior, me permito expresar mi voto aprobatorio a la tesis, a fin de que sea sometida al Comité correspondiente y en su caso, se cumplan lo requisitos para que sea concedido el Grado que pretende.

Atentamente,

Ciudad Universitaria, agosto 15 de 2002.


LIC. RICARDO CAVAZOS GALVÁN, M.A.

INTRODUCCIÓN.

Dentro del alud de legislación administrativa de las últimas décadas que ha sido ignorado por el análisis jurídico, destaca con claridad un conjunto de ordenamientos que, en apariencia disperso y caótico, tiene como objeto de regulación a lo urbano y como eje rector –al menos en lo ideológico- a una de las formas típicas de organizar la gestión pública en la actualidad: la planeación (1).

Hace algunos años, me tocó participar en una serie de reuniones celebradas con el propósito de elaborar un proyecto de la Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano para el estado de Nuevo León, el cual sería presentado como alternativa a otro que se encontraba en discusión y que fue muy controvertido, por desdeñar a la planeación del desarrollo urbano en general. A fin de cuentas, ni uno ni otro llegaron a convertirse en ley.

Sin embargo, a partir de esos días se me creó una preocupación por los aspectos jurídicos de la planeación del desarrollo urbano y, ahora, al tener la oportunidad de realizar una investigación formal para culminar mis estudios de la Maestría en Derecho Público, he decidido retomar el tema y proponer como proyecto de tesis un análisis jurídico sobre el Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

El propósito del análisis es establecer la validez y la eficacia jurídicas del propio sistema para poder generar los instrumentos jurídicos idóneos para

regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en el Estado de Nuevo León.

Para el desarrollo integral de nuestro estado es de gran importancia lograr un adecuado equilibrio entre los recursos naturales y los diversos elementos materiales, técnicos y humanos que deben confluír para lograr un ordenado crecimiento. El desarrollo urbano es una parte importante en este esfuerzo y, por ello, un sistema de planeación del desarrollo urbano, con plena validez y eficacia jurídica, el cual se convierte en un instrumento vital para lograrlo.

Ahí es donde encuentra oportunidad este trabajo, aunado al hecho de que uno de los planes de desarrollo urbano de mayor relevancia para nuestro estado, el de la zona conurbada de Monterrey, se encuentra actualmente en consulta para su aprobación, siendo objeto también de revisión en el presente trabajo.

En el desarrollo de la investigación se enfrentaron algunos problemas, siendo los principales: el hecho de no tener una literatura jurídica amplia sobre el tema, lo que motivó que tuviera sólo algún texto y varias compilaciones de artículos, ponencias y monografías a disposición; es decir, lo disperso de la información jurídica, sobre todo en materia de reglamentación municipal.

La tesis es predominantemente de corte dogmático; esto es, domina el estudio de la legislación pues el análisis propuesto versa sobre la validez y la eficacia de un conjunto de disposiciones e instrumentos de orden jurídico;

más no se limitó al propio texto de la ley, sino también se investigaron aspectos históricos, filosóficos y teóricos.

En el capítulo uno se realiza un acercamiento a los conceptos de validez y eficacia en el Derecho, que es un tema de muy amplia discusión y del cual difícilmente podrán salir acuerdos, proponiendo la definición de Kelsen por representar ésta, en cuanto a la validez, la de mayor utilidad para el análisis de los actos de creación formal del Derecho; en tanto a la cuestión de la eficacia, no se tomaron cuestiones de orden cuantitativo, optando por una definición cualitativa.

Para completar el marco de referencia se expone una rápida revisión de la historia del derecho sobre el desarrollo urbano en México, a partir de la legislación sobre asentamientos humanos y, en el estado de Nuevo León, de los primeros años de la Independencia hasta llegar a nuestros días, y proponiendo ahí las hipótesis de trabajo, principal y derivada.

El capítulo dos revisa el marco legal de la planeación del desarrollo urbano, las cuestiones constitucionales y de la legislación reglamentaria y general del orden federal, pudiendo distinguir dos vertientes en materia de planeación que, perfectamente definidas, representan dos corrientes ideológicas de gobierno que, en diferentes períodos de nuestra historia, han permeado la vida pública de México, consagrándose en sendas disposiciones constitucionales.

Luego, en el capítulo tres, concluye la revisión del marco legal con las disposiciones en materia del desarrollo urbano que existen en la legislación en Nuevo León, sus dispositivos en la Constitución Política Local, Ley estatal sobre la materia y otras disposiciones de orden local.

Este capítulo integra una parte en que se desarrollan algunos aspectos teóricos sobre la planeación, revisando sus fuentes de sustentación, definiciones, clasificaciones y demás cuestiones que integran el marco conceptual del estudio, siendo algunas propuestas propias, dada la escasa literatura jurídica que sobre el tema se encontró.

Termina tal capítulo haciendo una referencia comparativa con el derecho sobre la planeación del desarrollo urbano en los Estados Unidos, así como el de los estados de México y Jalisco de nuestro país.

En el capítulo cuatro se realiza el diseño del Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano en el Estado de Nuevo León, resultando en tal esfuerzo los problemas que sobre su validez y eficacia jurídicas se pueden observar y que, en un momento dado, podrán ocasionar graves problemas de orden legal que puedan poner en peligro el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en nuestra entidad federativa.

En el capítulo cinco se desarrolla un análisis sobre una reglamentación de regularización de la tenencia de la tierra en el municipio de Escobedo, N. L., tratando de manera tangencial este problema, observando graves problemas

en cuanto a su validez como parte del sistema estatal de planeación del desarrollo urbano y que a juicio del sustentante, forma un sistema aislado jurídica y materialmente.

En la parte final se presentan las conclusiones y propuestas que de la investigación se derivaron.

No quiero concluir esta presentación sin agradecer la ayuda de muchos que me apoyaron en la tarea emprendida, a partir de mis inicios como estudiante de la Maestría de Derecho Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales actora de la de Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, maestros y compañeros. En especial a los maestros Helio Ayala Villarreal, Ramón Álvarez Bravo y Carlos Polo Rodríguez, por su apoyo y comentarios. A mis demás maestros.

A mi asesor de tesis, Mtro. Ricardo Cavazos Galván.

También por sus comentarios y apoyo, a los compañeros de trabajo en Fomerrey, Adalberto Núñez Ramos, Guillermo Delgado Salazar, Dr. Ignacio Santos, Américo de Luna Flores, Noé Hernández. Por otro lado no hubiera podido formatear la presente redacción sin la ayuda de Raúl Cepeda.

A Martha, la compañera de mi vida y mis esfuerzos, agradezco su apoyo, tesón y amor brindados. A mis hijos José María, Martha Catalina, Guillermo y Felipe Eduardo.

NOTAS DE LA INTRODUCCIÓN.

1. Azuela de la Cueva, Antonio. *Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México*. En Marcos Kaplan et. al. Estudios de Derecho Económico V. UNAM, México. 1986. p. 101.

1 ANTECEDENTES

1.1 VALIDEZ Y EFICACIA JURÍDICAS.

En el estudio científico del Derecho, tal y como sucede en otras ciencias sociales, la especulación toma su origen en corrientes del pensamiento filosófico y, es por ello que, resulta dificultoso encontrar definiciones de sus términos que satisfagan las pretensiones de sus estudiosos.

Así, al abordar la cuestión de la validez y la eficacia jurídicas de un sistema normativo, materia de la presente investigación, se enfrenta uno desde luego a la tarea de encontrar el significado de los conceptos “validez” y “eficacia” en el Derecho y, si se advierte la existencia de una diversidad de los mismos, proponer una aproximación que pueda ser utilizada como base para la realización del trabajo que ahora se emprende.

El concepto de validez, que es una cuestión del deber ser, al que los iusnaturalistas sujetan la valoración intrínseca de la norma, en tanto que los iuspositivistas afirman que deviene del proceso formal de creación de la misma, nos muestra el difícil camino que todo jurista ha de emprender cuando trata de encontrar de una forma objetiva la definición de un término legal cualquiera. No es el caso de que encontremos dos caminos a seguir y que por andar el uno olvidemos el otro; grave error sería proponer una verdad parcial, puesto que de ambas vías podemos encontrar una que pueda ser común y objetiva, que nos permita aproximar una definición de validez

que pueda ser usada como base para el análisis que se pretende en esta investigación.

En principio, la discusión entre positivistas y iusnaturalistas se encuadra en la posibilidad de formar una ciencia del Derecho que sea objetiva, que sus bases se fundamenten en apreciaciones que no admitan posibilidad de valoración subjetiva. El problema del iusnaturalismo radica en que sus apreciaciones toman fundamento en el llamado derecho natural, que supone la preexistencia de una serie principios que deben ser jurídicamente reconocidos, a lo que los positivistas aducen que tal preexistencia de principios es una cuestión de orden metafísico, que no puede dar pie a razonamientos que puedan ser científicamente comprobables y cuya valoración depende de los puntos de vista subjetivos del observador y que sólo es derecho susceptible de valoración científica aquél creado por un hacer humano. Así, el extremo del iusnaturalismo es la existencia de un derecho que participe de la esencia de la idea, en el sentido platónico; en tanto el del iuspositivismo es la sentencia en el momento mismo en que el juez la promulga. (1)

No es propósito de este trabajo buscar la unidad entre las escuelas jurídicas - situación a todas luces irreductible - pero tampoco se puede considerar una decisión objetiva desdeñar la una, sin aparente motivo, para abrazar la otra. Sencillo sería decir que, de entrada, se niega cualquier valor al derecho natural; sin embargo, resultaría demasiado arbitrario y falto de veracidad, ya que existen momentos en que es imposible negar su existencia, campos

donde la moral y el derecho parecen una misma expresión, de tal manera que, además de arbitraria, carecería de objetividad.

Luego, entonces, es necesario arriesgar un poco y proponer una probable situación: cuando una sociedad se constituye como Estado, aquella realiza una serie de propuestas, le da un sentido, una orientación, en fin, un propósito determinado a su unión. Esta condición es política, en tanto sugiere una dirección determinada, por lo que se unen con un propósito específico, sin embargo es necesario establecer la estructura que haga posible alcanzar el propósito que se ha propuesto. Estas herramientas constituyen el Derecho.

Así podrán considerarse, como la parte del derecho natural, todas las propuestas que la propia sociedad ha determinado como fines propios de su unión, todas las aspiraciones que la motivan y, de esa manera, el derecho será válido, en este contexto, si es congruente con tales aspiraciones. Por el otro lado, tenemos la estructura que ha de producirse, de cuya creación habrá de plasmarse una Constitución que además de integrar los propósitos sociales, habrá de determinar las formas en que el derecho deba de crearse, luego en este contexto sólo será derecho válido aquel que es creado de conformidad a lo dispuesto por la Constitución. (2)

Este problema, así planteado, marca dos puntos de vista que, aunque irreductibles, necesariamente confluyen al producirse el derecho. Esto es, que la norma jurídica sea creada como lo previene la Constitución y que su

contenido sea congruente con el contenido que la propia norma fundamental propuso que la norma debería prever y éste podría ser el verdadero sentido de validez de la norma. De otra forma no podríamos aceptar que una norma fuera creada sin congruencia a lo dispuesto por la Constitución para su contenido y, para ello, el propio derecho nos daría las armas para contrarrestarla; además, si su creación no se ajustara a las disposiciones constitucionales, simplemente carecería de validez, esto es, no formaría parte del sistema legal y, si por circunstancias específicas tuviera vigencia, formaría un sistema jurídico nuevo, diverso del cual fue creada, rompiendo con ello el orden jurídico. Es obvio que también el Derecho provee las defensas para contrarrestar los efectos que se puedan producir con base en la espuria norma, más sin embargo puede llegar a suceder que no se opongan las defensas y precariamente conserve vigencia.

A esta cuestión del derecho creado, sin ajustarse a la norma de la cual deriva, Kelsen (3) ha dicho que es la nada jurídica, una aberración, lo que lleva a notar una coincidencia entre la existencia y la validez de Derecho; pero el problema no es tan simple, dado que la norma podrá surtir efectos, siendo entonces posible decir que se ha creado un subsistema jurídico nuevo, como se comentó líneas arriba.

La condición del "sistema jurídico nuevo" es una explicación pertinente ante la probable vigencia de una norma jurídica espuria, dictada en contra del orden jurídico general, sobre la cual ha recaído una resolución judicial aceptándola como jurídicamente válida, para explicar la validez de las

determinaciones que fundadas en tal norma llegaren a existir, para encontrar una propuesta coherente a lo que Kelsen (4) señala como la nada jurídica, que no nos responde a la realidad, sino sólo a la cuestión de forma.

La eficacia jurídica, como problema del ser que es, no sugiere tantas posibilidades de discusión como el de validez y, en tal sentido, los tratadistas muestran algunas coincidencias en su definición.

A este respecto, Leticia Bonifaz, en su libro *El problema de la eficacia en el Derecho*, proporciona una serie de conceptos vertidos por autores que han abordado el tema y termina concluyendo que el concepto de eficacia se refiere: *1) a la aplicación de la norma; 2) a su obediencia, cumplimiento, acatamiento, observancia o aceptación y 3) a la realización de sus efectos o al cumplimiento de sus fines y propósitos* (5). Sin dejar de observar que... *“tienen que ser vistos en relación al número de casos y frecuencia con que se dan.”* (6)

Kelsen, que abunda en cuestiones de la eficacia en el derecho sostiene en su obra *“Teoría pura del Derecho”* que:... *“en consecuencia debe actuarse conforme las normas fácticamente promulgadas conforme a la constitución, que sean en términos generales, eficaces”*... (7) y así se puede concluir que la generalidad en la aplicación es la medida de la eficacia; así, una ley será más o menos eficaz en tanto su imperio sea más o menos respetado, pero con ello se corre el riesgo de caer en un problema cuantitativo, cuando en realidad se busca una condición de cualidad, no de cantidad.

Para evitar tal situación será menester establecer las posibilidades de fincar, para efectos de este trabajo, la eficacia de una norma, no en tanto a la magnitud de su aplicación u observancia, en cuanto sea ésta general o no, sino en la factibilidad que pueda tener de que se cumpla con los fines para los que fue creada en un momento dado, que dentro de esta investigación será la posibilidad de reproducir un sistema normativo en materia de planeación del desarrollo urbano.

Es dentro de este contexto que se pretende realizar el análisis jurídico del sistema de planeación del desarrollo urbano vigente en el estado de Nuevo León y, derivado de él, llegar a establecer su validez y eficacia y para ello se analizarán primero algunos antecedentes sobre el derecho en materia del desarrollo urbano.

1.2 ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LA PLANEACIÓN.

Son bastante definibles dos corrientes en materia de planeación que, como posturas ideológicas, permearon a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sendas reformas a disposiciones y que, a la postre, vendrían a dar forma y marco legal a esta importante actividad de la administración pública.

En 1976 se aprueba una reforma a los artículos 27, párrafo tercero y 115 fracción IV, de la Constitución General de la República, con el propósito de establecer ...*“instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos*

que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos"... y ..."así sustituir una sociedad de privilegios para pocos y de sumisión para muchos, por otra justa y equitativa"..., tal y como se asienta en la exposición de motivos. Su intención es lograr mejores formas de distribución de la riqueza.

Esta reforma es evidente que obedeció al gran movimiento territorial de la población rural hacia los centros urbanos, el cual se dio en las décadas de los cincuentas y los sesentas, durante el siglo pasado, dentro del territorio nacional, provocando con ello fenómenos de hacinamiento humano en las ciudades y fallas en la provisión de los servicios públicos, derivados del descontrol en el crecimiento de las ciudades. Al parecer tiene sus antecedentes en la planeación como instrumento para la reconstrucción de la Europa después de la Segunda Guerra Mundial, muy especialmente en Francia, donde se abrieron oportunidades a la población rural para acudir a los centros urbanos, ofreciendo a cambio preparación para ejercer oficios calificados; época en que surge el ordenamiento, ya no por la vía de los reglamentos, sino a través de planes de desarrollo urbano, de los que se distinguieron los planes directores y los planes al detalle. (8)

En este orden de ideas, Maurice Duverguer (9) sugiere que la planeación es un elemento socialista que ha limitado al capitalismo y, en este contexto, la aprobación de la ley sobre asentamientos humanos provocó una reacción

muy fuerte por parte de la iniciativa privada, creándose en Nuevo León aquel famoso grupo de los *“encapuchados de Chipinque.”*

Para integrar debidamente la reforma constitucional, se adicionó en su artículo 73 la fracción XXIX-C, que otorga facultades al Congreso de la Unión a fin de que legisle sobre las atribuciones que de forma concurrentes habrán de establecerse en favor de los niveles de gobierno federal, estadual y municipal en materia de asentamientos humanos y, por ende, del desarrollo urbano.

Por cuanto hace al artículo 115 constitucional, cuyo texto fue modificado con posterioridad tanto en 1983 como en 1999, establecido en el marco de la acción municipal, en ese entonces se reformó para otorgar atribuciones en favor de los municipios, con el fin de expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines que se propone el párrafo tercero constitucional.

Luego, con el advenimiento de las nuevas ideas liberales en la década de los ochenta, la planeación sufre cambios a nivel constitucional. Ahora son dos artículos, el 25 y el 26, que se modifican. La finalidad de la distribución de la riqueza es sustituida por el concepto de desarrollo económico, social y cultural de los habitantes de la república y la planeación democrática será el instrumento para lograr tal desarrollo. De tales reformas se derivan la institucionalización del Plan Nacional de Desarrollo y el origen del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática. Cabe establecer que la

planeación a que se refiere esta reforma es integral, puesto que pretende inducir el desarrollo económico, social y cultural y tiene como efecto encauzar la actividad de la administración pública en todos sus órdenes, por lo que la planeación del desarrollo urbano pasa a convertirse en un factor más de la planeación nacional.

De igual manera, estas reformas se complementan con la adición de la fracción XXX del artículo 73 constitucional, por la cual se le otorga al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de planeación.

1.3 ANTECEDENTES DE LAS LEYES REGLAMENTARIAS.

Hacia 1976, en medio de una gran expectativa, se publica el 26 de mayo en el Diario Oficial de la Federación la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual fue considerada como una intromisión del Estado en la actividad privada. En ella se establecen los mecanismos de la planeación del desarrollo urbano, siendo las principales las siguientes:

Estableció las facultades concurrentes en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Fijó las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, según reza la fracción segunda de su artículo 2.

Definió los principios con base a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para la constitución de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos previno la formulación de los siguientes planes:

Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Planes Estatales de Desarrollo Urbano.

Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas.

Es de observar que la planeación dispuesta por la ley era de carácter macro administrativo, pues no consideró a los planes de centro de población, parciales ni a los sectoriales que tienden a llevar la planeación a detalle.

En sí, la Ley General de Asentamientos Humanos no prevenía un sistema formal de planeación del desarrollo urbano nacional; sin embargo, la propia ley estableció que las autoridades de los tres niveles de gobierno deberían disponer dentro del ámbito de su competencia, todo cuanto fuera necesario para el debido cumplimiento de los planes. Lo que en forma implícita da idea de que debería de prevalecer un orden y concomitancia entre los diversos

niveles de planeación y por la tanto la incipiente formación de un sistema de planeación.

Por cuanto a las atribuciones, a la entonces Secretaría de la Presidencia le otorgaba la coordinación de la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual debería aprobar el Ejecutivo Federal; la ejecución del plan; presentar los proyectos de declaratorias de conurbación que debería declarar el Presidente de la República y evaluar el cumplimiento del Plan, entre otras.

En cuanto a los estados, les confirió facultades a sus poderes legislativo y ejecutivo, resaltando dentro de las del primero:

Expedir la Ley de Desarrollo Urbano, la que debería incluir las bases para la elaboración y aprobación de los planes tanto estatal como municipales y la congruencia entre los mismos, así como fijar la competencia tanto del Ejecutivo Estatal como de los Ayuntamientos para la aprobación de los planes y la expedición de las declaratorias correspondientes.

Pero, además, le otorgó atribuciones para determinar los límites de los centros de población, establecer los procedimientos para la declaración de zonas conurbadas, para la expedición de los decretos y resoluciones administrativas en la materia; crear tribunales o autoridades administrativas que conocieran de las inconformidades y hasta establecer los sistemas de

control para el correcto ejercicio de las potestades otorgadas a los Ayuntamientos.

Al Ejecutivo le atribuyó la participación en la elaboración, revisión y ejecución de los planes estatal y municipales de acuerdo a lo establecido por la ley local de la materia; realizar la coordinación del Plan Estatal con el Nacional de Desarrollo Urbano; participar en la planeación de zonas conurbadas entre estados de la Federación; la celebración de convenios, los que después serían los conocidos como de coordinación, entre los diversos niveles de gobierno para cumplir con la finalidad de los planes, entre otras facultades conferidas.

Luego, en 1992, se aprueba la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, la cual será objeto de estudio en esta investigación y la que recoge algunas de las previsiones de la Ley de Planeación, publicada en 1983.

La planeación desde la perspectiva de planeación del desarrollo social y económico, como actividad de la administración pública, según Martínez Morales (10) tiene sus antecedentes en la Ley sobre Planeación General de la República que data de 1930; y tiene como intentos de realización, a los planes sexenal 1934 – 1940 y al Plan de Desarrollo Económico y Social (1966 – 1970) para culminar con el llamado Plan Global de Desarrollo, emitido por el entonces presidente de la República, Licenciado José López Portillo, como intento serio de planear el desarrollo del Estado Nacional.

La Ley General de Planeación vigente se aprueba para 1983 y, al igual que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, será objeto de estudio, en sus aspectos aplicables al presente trabajo.

1.4 ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN NUEVO LEON.

Los antecedentes de la planeación urbana en el estado de Nuevo León llevan al concepto del alineamiento de calles, como forma de regulación del crecimiento de los centros de población, al establecer los paramentos en que la población debe fincar sobre sus propiedades, para dejar el libre paso para circular sobre las calles y, en tal contexto, se señala en el artículo 69 de unas Ordenanzas generales de policía dadas en Monterrey, N.L., en agosto 2 de 1828:

“Las calles y caminos, entradas y salidas del pueblo, se procurará que estén cómodas, despejadas, sin perjuicio de que se puedan hermosear con fresnos, nogales ú otros árboles útiles puestos en buen orden”.

Dicho ordenamiento incluye también en su artículo 72, el siguiente precepto:

“No se permitirá hacer fábrica alguna en las poblaciones, sin previo conocimiento del Ayuntamiento o de la comisión de policía para que arregle su alineamiento y demás que corresponda a la decencia y comodidad pública”.

En 1927, noviembre 30, se publica en el Periódico Oficial del Estado una ley para que el Ejecutivo, conjuntamente con el H. Ayuntamiento de Monterrey

...proceda a estudiar una planificación de la misma tendiente a la rectificación, ensanchamiento y prolongación de las actuales calles y creación de las nuevas que resuelvan el problema del tráfico y desarrollo de la Ciudad...

según reza su artículo primero, estableciendo en este numeral que la apertura de nuevas vialidades, su rectificación y ensanchamiento son de utilidad pública.

También delimita una zona de la ciudad en la que se establecen estímulos y cargas fiscales a los propietarios de lotes sin construcción o bien que sea ésta precaria, para la construcción de edificaciones. Esta previsión podría convertirse en un antecedente de los planes parciales de desarrollo. El plazo otorgado para tales trabajos fue de seis meses a un año.

Posteriormente a dicha ley, conocida como Ley de Planificación y Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey, en cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 9, se promulgó el Reglamento de la misma, publicado en el Periódico Oficial del Estado en febrero 22 de 1928, que en su artículo primero manifiesta que la planificación tiene como objeto proveer al desarrollo ordenado y armonioso de la ciudad, tomando en cuenta su topografía y necesidades presentes y futuras; en su artículo segundo se refiere a las vías públicas existentes y las futuras, la conservación y mejora de parques y el trazo sistemático del municipio, en sus lineamientos generales.

Dicho ordenamiento también creó a la Comisión de Planificación y le otorgó facultades; previó la forma en que se debiera integrar y le dio atribuciones a sus integrantes; al fin establece las atribuciones tanto del gobierno del estado como del municipio en la materia.

La ley en comento, no tiene mayores pretensiones en cuanto a planificación se refiere más que las señaladas y tiende a adoptar el significado de planificación como la elaboración de planos, lejos del adoptado por la administración pública; sin embargo, es importante destacar que establece la planificación como causa de utilidad pública, por lo que *“...todas las propiedades que deban tomarse para llevarla a cabo, serán expropiables ...”* advierte en artículo 48.

Los anteriores textos legales fueron derogados con motivo de la aparición de la Ley sobre Planificación, publicada en el Periódico Oficial del Estado en noviembre 25 de 1944; en ese mismo año había ya sido publicada, unos días antes, el 11 de noviembre, la Ley de Urbanización.

El reglamento de esta ley fue hecho público en febrero 28 de 1945, bajo el nombre de Reglamento de la Ley de Urbanización y Construcción y, para 1952, marzo 15, se publica la Ley de Planificación que deroga a la emitida en 1944; por otra parte, la vigencia de tal ley fue de quince años, siendo derogada al publicarse la Ley de Planificación y Urbanización del Estado, en diciembre 27 de 1967; sin embargo, no fue sino hasta mayo 3 de 1969 que

se publica su derogación. Sobre esta ley recae una reforma publicada en abril 28 de 1969.

En 1975, entra en vigor la Ley de Urbanismo y Planificación para el Estado de Nuevo León, publicada en febrero 1° y que deroga a la anterior de Planificación y Urbanización. Para ese mismo año, se hacen públicos una serie de criterios y lineamientos a que se debe de sujetar la aplicación de la Ley de Urbanismo y Planificación del estado, con fecha marzo 22 de 1975.

Al reformarse el artículo 27 constitucional y, como consecuencia, crearse la Ley General de Asentamientos Humanos, surgió la necesidad de adecuar la legislación en la materia por lo que sobrevinieron una serie de reformas, publicadas en el Periódico Oficial del Estado en octubre 3 de 1979.

Posteriormente y en razón de la modificación al artículo 115 Constitucional, sobrevinieron reformas al texto legal en 1983, así como en diferentes fechas hubo modificación a la legislación estatal siendo estas en enero 12, julio 16 y agosto 8 del año de 1984.

Por un tiempo tuvo vigencia simultánea a la de la Ley de Urbanismo y Planificación, la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado, publicada en febrero 1° de 1980, rigiendo ambas en lo que no se contraponían.

En 1991 se aprueba la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado en febrero 30 de ese año,

misma que fue reformada en febrero 12 de 1993, con el fin de promover la descentralización de funciones en favor de los municipios, con lo cual se crea el llamado Sistema de Coordinación Urbana.

En materia de planeación y para efectos de delimitar y declarar la zona conurbada de Monterrey, en enero 23 de 1984, se publica en el Periódico Oficial del Estado un decreto por el que "Se declara la existencia de una zona conurbada que se integra por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo", incluyendo por modificación publicada en el Periódico Oficial del Estado en noviembre de 1988 a los municipios de Juárez y García. Con fundamento en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

La vigencia de este decreto en la actualidad radica en los efectos del artículo 3 transitorio de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LOTAHYDU), por lo que al realizar cualquier acto con relación a la citada zona de conurbación deberá hacerse de acuerdo a lo dispuesto por esta última ley en cuanto a la creación de zonas conurbadas.

De los trabajos de la Comisión de Conurbación del Área Metropolitana de Monterrey, creada por efectos del citado decreto, en noviembre 30 de 1988 se publica el Plan Director de Desarrollo Urbano del área metropolitana de Monterrey, que también continúa vigente por efectos de las disposiciones transitorias de la LOTAHYDU.

La vigencia de estos planes es en función de los artículos transitorios, por lo que es de considerar que luego de más de tres años de entrar en vigor la LOTAHYDU es necesario que sean modificados en los términos de esta ley.

En atención a la existencia precaria de un buen segmento del Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano en Nuevo León, cabe hacer la pregunta ¿es válido y eficaz jurídicamente hablando el sistema de planeación del estado de Nuevo León?

Consideramos que no; que presenta cuestiones que le pueden resultar una condición de invalidez, además de que consideramos que como sistema éste se ha reproducido ineficazmente. El quehacer urbano del Estado, es una prioridad para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, por lo que su marco de regulación jurídica debe proporcionar certeza a las acciones públicas y privadas que se comprendan.

Además, se realizará un análisis sobre la reglamentación de regularización de la tenencia de la tierra en Escobedo, mismo que considerando que se apartó de los fundamentos legales constitucionales y estatales deviene en una regulación inválida jurídicamente, creando marginación sobre quienes se encuentran en los supuestos de la referida reglamentación.

Para llegar a la certeza de nuestras propuestas, se hará en el presente trabajo un análisis jurídico del llamado Sistema de Planeación del desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

NOTAS AL CAPITULO I.

1. En la física se ha detectado que las partículas subatómicas pueden presentar cualidades tanto de materia como de energía y esto ha llevado a los científicos a aceptar, sin ambages, esta dualidad, propiciando un mejor entendimiento y comprensión de los fenómenos relativos a la composición atómica. De igual manera, en materia jurídica aceptar la dualidad de la norma jurídica pudiera ser una opción para los filósofos del derecho, para construir una ciencia del Derecho que explique mejor su realidad.
2. Esta idea de los derechos que confluyen es ampliamente explicada por García Máynez, en su obra **Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo**. Fontamara. México, 1993.
3. Kelsen expone que: "Ley invalida no es ley alguna, siendo jurídicamente inexistente". **Teoría pura del derecho**. Trad. Roberto J. Vernengo. Porrúa. México, 10° Edición, 1998. p. 277.
4. Kelsen. id.
5. Bonifaz Alfonso, Leticia. **El problema de la eficacia en el derecho**. Porrúa. México, 1993. p. 10.
6. Bonifaz. id.

7. Kelsen. Ibidem. p. 233.

8. Driad, J.H. **Historie du droit de l'urbanisme francais. La periode de developpement: 1950-1983.** Texto revisado en enero 30 de 1997. //A://le developpement.htm.

9. Duverger, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional.** Editorial Ariel. Barcelona, 4reimpresión de la 6° edición, 1988. p. 215.

10. Martínez Morales, Rafael I. **Derecho administrativo. Segundo curso.** Oxford Harla. México 2° Edición. p. 25 y sbs.

2 EL MARCO LEGAL DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

URBANO.

2.1 MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

URBANO.

Constituyen el marco constitucional para la planeación las siguientes disposiciones legales:

De la Constitución General de la República, tal y como se relaciona en el antecedente histórico, previenen dos grandes corrientes de planeación: la primera, en tiempo, es la relativa al desarrollo urbano y se contiene en el Artículo 27 constitucional, el cual en su parte conducente establece:

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

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar las obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para

disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la selvicultura, y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Como se desprende de dicho texto, pueden derivarse los siguientes sentidos:

Primero, el reconocimiento por parte del Estado mexicano de la existencia del régimen de la propiedad privada. Este constituye el principal de los derechos individuales de contenido patrimonial y establece la posibilidad por parte de un particular de usar, disfrutar y disponer de un bien en los términos que dispongan las leyes.

El sentido de pertenencia a que se refiere el párrafo primero del precepto citado, sobre la disposición por parte del Estado nacional de todo su territorio, parece referirse al dominio eminente que es ejercido por él sobre todo el territorio nacional, para diferenciarlo del dominio directo que el propio Estado ostenta sobre determinados bienes, tal y como lo señalan Fraga, Martínez Morales, Burgoa y Acosta Romero.

Por cuanto hace a la supresión de la propiedad privada, o expropiación, ésta deberá ser realizada siempre y cuando exista una causa de utilidad pública y mediante indemnización. A este acto administrativo lo define Fraga como

Un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad. (1)

Y Delgadillo Gutiérrez como

El acto administrativo por el cual el Estado, de manera unilateral y coercitivamente impone a los particulares la transferencia de sus bienes, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de la indemnización. (2)

Lo cual constituye un vehículo que sólo en casos excepcionales, sobre todo en estos tiempos neoliberales, puede ser usado para cumplir con las finalidades concretas de un plan de desarrollo urbano determinado, pues actualmente se privilegia la concertación entre gobernantes y particulares en tratándose de adquisiciones de inmuebles a favor del Estado.

El segundo sentido es la facultad del Estado de imponer modalidades a la propiedad privada, condicionando tales modalidades a la existencia de un interés público. Este derecho conferido a la Nación, continúa con la tradición jurídica en México de la concepción de propiedad impuesta por el Código Civil de 1870, que en su artículo 827 disponía: *La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las que fijan las leyes.*

Esta condición de sujetar a la propiedad privada a las limitaciones impuestas por la ley es conservada actualmente y el Código Civil para el Estado de Nuevo León y su correlativo del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, lo confirman al disponer de manera similar: Artículo 830 *El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las*

leyes.

El uso del término de modalidades en el precepto constitucional, en lugar del de limitaciones originalmente usado en el Código Civil, puede ser tomado como las restricciones impuestas al derecho de propiedad y, en tal sentido, lo apuntan tanto Burgoa como Fraga, mencionando el segundo que

...esas modalidades, en efecto, constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad... sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención, en tanto el ejercicio absoluto de aquella puede causar un perjuicio...(3)

Esta facultad, otorgada por la Constitución, de imponer modalidades o limitaciones a la propiedad particular, se convertirá en la piedra angular de la planeación del desarrollo urbano, pues será a través del establecimiento de los usos y destinos del suelo impuestos a los bienes por los planes y programas, que se irá conformando el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los centros de población.

La cuestión del interés público a que debe quedar sujeta la imposición de las modalidades, es menester diferenciarla de la utilidad pública y del orden público. Utilidad pública es la condición especial que adquiere el uso o explotación de un bien o servicio de carácter privado que materialmente trasciende a la propiedad privada. Fraga menciona que trasciende a la utilidad privada, por lo cual debe ser transmitido al Estado y, ante la negativa de su propietario de cederlo, procede la expropiación. Este autor da un

concepto de utilidad pública como

...los casos en que el Estado tiene obligación, por razón de sus atribuciones, de dar satisfacción a una necesidad, y en el concepto de que poco importa que estos casos varíen, pues basta que el Estado este dotado de la atribución para que pueda considerarse que ellos son una causa de utilidad pública... (4)

De gran importancia constituye este concepto de utilidad pública pues lo aleja de imprecisiones que lo puedan dejar en la obsolescencia al adscribirlo, al concepto de atribución del Estado, en tanto el destino del bien o el objeto del servicio sean atribución estatal.

Martínez Morales define la utilidad pública cuando *...“un bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el poder público de primordial importancia protegerlo o proporcionarlo”... (5)* pero es de considerar que no es el bien el que provocará el acto expropiatorio, sino su uso o explotación la cual deberá ser declarada de utilidad pública y que, una vez apropiado por el Estado, vendrá a convertirse en un destino, salvo el caso de calamidad pública en la que el bien en sí mismo se convierta en un peligro para la sociedad, lo que previene el artículo 836 del Código Civil Federal o aquellos que por sus características históricas o de arquitectura adquieran un valor intrínseco de tal carácter.

Orden público es un concepto del derecho administrativo referido a la potestad del Poder Público para imponer y conservar la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y, eventualmente, suele agregarse la cultura,

dentro de la sociedad el cual da pie a la formación del poder de policía. Al orden público, que es un concepto considerado generalmente en crisis por la doctrina, Fraga lo define como las *“atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprende todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, la salubridad y el orden públicos”* (6)

Martínez Morales (7) abunda en la crisis del concepto, pero al fin lo acepta y dice que se debe de conformar con los siguientes elementos:

a) La tranquilidad pública o tranquilidad en las calles o vías públicas; b) la seguridad pública o garantía preventiva permanente contra los delitos; c) la salubridad pública o garantía permanente contra los factores que pongan en peligro la salud de la comunidad. (La doctrina moderna del derecho Administrativo considera estos tres elementos tradicionales del orden público, y agrega los que a continuación se listan.): d) alimentación integral del pueblo; e) planeación demográfica, y f) educación.

Como se puede observar, las condiciones del orden público establecen garantías para asegurar la tranquilidad, la seguridad y la salubridad.

En tanto, para los efectos del dispositivo constitucional en análisis, el interés público deberá ser una condición de uso y explotación de un bien determinado, que sin traspasar la condición de ser objeto de propiedad privada, tal es uso y explotación. No constituyen una atribución del poder público, en el sentido de Fraga, pues deben ser de alguna manera limitados para que no ofendan el disfrute a que otros propietarios tengan con respecto de sus bienes. Martínez Morales (8) dice que el interés público se encuentra por encima del interés particular, en una categoría superior y aduciendo la

condición mencionada por Fraga con respecto de la utilidad pública, el uso y explotación del bien determinado no estarán entonces dentro de las atribuciones del Estado.

Alguna discusión ha suscitado el uso del término Nación en la redacción del párrafo tercero del Artículo 27, vocablo cuya definición se encuentra en la Sociología y no en el Derecho y que ha motivado que se ponga en entredicho tal derecho de imponer modalidades a la propiedad, por cuanto sea ejercido por alguno de los órganos del Poder Público, en especial el ejecutivo, ya que textualmente corresponde a la Nación su ejercicio. La doctrina, mayoritariamente, se ha inclinado a opinar que es el Estado quien debe hacerlo, a través de sus poderes legalmente constituidos, pero Burgoa ha opinado que es facultad exclusiva del H. Congreso de la Unión el representar a la Nación; pero el propio maestro, al hablar sobre el dominio eminente que la Nación ejerce sobre su territorio, acepta que tal término es referido al Estado, por lo que su posición es contradictoria. Así pues, será el Estado quien, a través de sus poderes, deba ejercer el derecho que la Constitución confiere a la Nación. (9)

El tercero es la atribución otorgada de planear el desarrollo dentro del territorio nacional. Establecida la facultad de establecer modalidades a la propiedad, surge la necesidad de regular el crecimiento de los centros de población a través del aprovechamiento con finalidades sociales de la propiedad, tanto la privada, como la pública y social. Esta última referida al ejido.

Para la planeación, el precepto en estudio establece como materia de la misma a los recursos naturales susceptibles de apropiación, lo que nos acerca a una de las clásicas definiciones jurídicas del término bien, por lo que serán materia de la planeación, los bienes comprendidos en el territorio nacional.

Luego, la planeación tendrá como finalidad la distribución equitativa de la riqueza, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, como el propio texto de la Constitución lo manifiesta.

Para ello se deberá regular el ordenamiento de los asentamientos humanos, el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos adecuados para las tierras, aguas y bosques con el propósito de ejecutar las obras públicas y planear, y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como mantener y preservar el equilibrio ecológico, además de establecer las bases de la ley agraria y de la legislación en materia de protección al medio ambiente.

Un cuarto sentido que puede ser agregado, el cual establece el supuesto del desarrollo sustentable en el sistema de planeación, que deberá ser considerado en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes resultantes del mismo.

La segunda vertiente, es la relativa a la rectoría económica del Estado

mexicano y a la creación del Plan Nacional del Desarrollo y la formación del sistema nacional de planeación para el desarrollo democrático, disponiendo para ello en el artículo 26:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines de proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que le señale la ley.

Por medio de este dispositivo se establece el sistema de planeación democrática, cuyo sentido será imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento, con el objetivo de afirmar la independencia y democracia nacionales. Al decir de Witker, que considera actualización de la constitución del 17 a estas reformas *...refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar en forma concertada e indicativa el desarrollo económico y social de México...* (10)

Sin definir el carácter jurídico de los planes establece, el dispositivo en revisión, las condiciones de obligatoriedad de su expedición y posterior observancia.

Ordena la expedición de la Ley de Planeación, como disposición reglamentaria; crea al sistema de planeación para el desarrollo democrático, que tiende a sistematizar jerárquicamente la planeación; establece el sistema de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, que es de gran importancia en la planeación del desarrollo urbano, relativo a las zonas conturbadas; establece la posibilidad de concertar acciones con los sectores no gubernativos, de relevante importancia en la ejecución de los planes; establece a la consulta popular para efectos de formular la planeación del desarrollo, le da participación al Congreso de la Unión en los términos de las leyes respectivas, situación que no es muy congruente con el régimen presidencialista mexicano y sí lo sería para un régimen parlamentario.

Aún y cuando la materia del desarrollo urbano mantiene sus finalidades propuestas por el Artículo 27 constitucional es necesario destacar que los planes relativos se integran al sistema nacional de planeación para el desarrollo democrático, por lo que su formulación y la de los programas que de ellos resulten, deberán ajustarse a lo dispuesto por estos dispositivos constitucionales, debiendo tener las características jurídicas que tales numerales establecen.

Artículo 73, Fracción XXIX – C y XXIX - D

El Congreso tiene facultad para:

Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas concurrencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución.

Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

La primera fracción citada de esta disposición constitucional no tan sólo atribuye al H. Congreso de la Unión la facultad para formular la legislación reglamentaria del Artículo 27 en materia de asentamientos humanos, sino que también lo faculta para que a través de tal ley, determine las esferas de competencia que en tal materia deberán ejercer los tres diversos niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. La segunda, sólo faculta al Poder Legislativo para expedir leyes en materia de planeación.

Necesario es complementar el comentario respecto de la fracción XXIX – C, del artículo 73 constitucional, con lo dispuesto por el artículo 121 de la propia Constitución General de la República, que establece en su fracción II que las cuestiones relativas a los bienes se llevará de acuerdo a la legislación de la localidad en que se encuentren, estableciendo el carácter meramente estatal que debe regular las cuestiones de la propiedad privada.

El artículo 89, Fracción I establece:

*Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

El sentido expreso de esta disposición constitucional, en la materia de asentamientos humanos, será que en la medida en que la Ley General de Asentamientos Humanos le asigne facultades, será el Poder Ejecutivo el encargado de su ejecución en el ámbito federal, aunado a las atribuciones que le confieren el Artículo 26 constitucional ya comentado, para efectos de la planeación, en concordancia con lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que confiere a la Secretaría de Desarrollo Social las funciones en materia de desarrollo urbano y consecuentemente de la planeación del mismo.

El artículo 115, en su parte conducente establece:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) Participar en la formulación de los planes de desarrollo regionales, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

- f) Otorgar licencias y permisos para construcción;*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

En lo conducente, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios:

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia.

Como se observó en el capítulo primero es, el texto anotado, de creación reciente y su intención es dotar al municipio de las más amplias facultades en materia de gobierno y la administración de su territorio, debidamente enmarcadas por la legislación tanto federal como estatal, así como por primera vez se concede la condición política al ahora gobierno municipal, pues en la redacción anterior se establecía la administración municipal y ahora se refiere al gobierno municipal.

Este punto es de particular interés para el objeto del presente trabajo, puesto que al municipio, se le otorgó un carácter político en el ejercicio de las acciones, del cual antes se carecía y, a partir de las reformas del precepto en revisión, realizadas en 1983, ha venido tomando decisiones políticas a través de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento. El reconocimiento de que a través de actos de gobierno municipal se comprometa la voluntad de la

ciudadanía ha quedado abierto con esta reforma. Así, en el ejercicio de sus facultadas podrá llegar a convenir respecto a la formación de una zona conurbada o negarse a integrarla, decisión que involucra a la comunidad que le corresponde gobernar y que lleva más tintes de carácter político que de cualquier otro orden.

Mantiene su texto, además, la prohibición de que existan autoridades intermedias entre el gobierno del estado y la autoridad municipal y reserva expresamente, como atribución de carácter municipal, las competencias que en la propia disposición constitucional se establecen, para ser ejercidas por tal nivel en exclusiva. En este aspecto Valencia Carmona (11) refiere este nuevo reconocimiento político a la gestión pública municipal en el texto constitucional, que lo identifica como *una entidad dotada de un ámbito de gobierno más autónomo*.

En materia de desarrollo urbano, en su fracción V transcrita, delimita con precisión las áreas de competencia que en tal materia tendrá el municipio; así, están facultados para formular, aprobar y administrar, en el ámbito de su competencia territorial, la zonificación y los planes de desarrollo urbano de carácter municipal, tales como el plan municipal de desarrollo urbano, los de centro de población, los parciales y sectoriales.

Podrán participar los municipios en la creación y administración de sus reservas territoriales, participación que ocasiones será coordinada con la

Federación y los estados en atención al origen del sistema de regulación jurídica de la tierra.

La participación, con coordinación de las autoridades correspondientes, en la formulación de los planes de desarrollo regional será obligatoria cuando el estado o la federación elaboren proyectos en tal materia.

Podrá, asimismo, autorizar, controlar y vigilar la autorización del suelo urbano, en el ámbito de su competencia y dentro de su territorio. En este inciso la Constitución dota de amplias facultades al municipio para decidir sobre el uso del suelo urbano en su circunscripción territorial, pero el mismo texto es preciso al determinar que será sólo dentro de su esfera de competencia, dejando abierta la posibilidad en el sentido que existan regulaciones de orden federal o estatal que reserven facultades en cuanto al uso del suelo se refiere, a tales niveles de gobierno de acuerdo a sus respectivas competencias, como lo es el suelo ejidal o las reservas propiedad del estado de cuya administración pudiera reservarse el propio estado.

El municipio también está facultado para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra. En esta actividad es claro que la autoridad municipal tendrá la competencia que específicamente le señalen las leyes, toda vez que las cuestiones de propiedad, o bien son de orden Federal, tratándose de tierras ejidales, o bien de orden estatal, en el caso de propiedad privada, pues, como antes se observó, se regularán de acuerdo a las leyes locales.

Se le conceden ahora al municipio facultades plenas para la autorización de construcciones dentro de su jurisdicción territorial. En materia de ecología y protección ambiental se le faculta a participar en la creación y administración de zonas ecológicas y en la formulación y aplicación de los planes y programas en la materia.

En materia de transporte urbano se le faculta a intervenir en tanto este servicio público afecte su ámbito territorial en la formulación y aplicación de los programas que sobre tal materia se generen.

Además, se les concede la facultad de convenir con la Federación en la administración y conservación de zonas federales.

Curiosamente concluye, esta fracción V del artículo 115 constitucional, facultando a los municipios a emitir los reglamentos que se consideren pertinentes para cumplir lo cometidos que se proponen en el párrafo tercero del 27 constitucional, lo que eventualmente llevaría a pensar en una nueva suerte de reglamentos constitucionales, más la redacción, que ya existía antes de la reforma, no ha ido más allá de respetar la disposición del propio artículo municipalista, en el sentido que los reglamentos se harán con fundamento en las leyes federales y estatales en la materia.

Mayor razón de esto lo da el sentido de la propia redacción que se emplea de facultar al municipio a participar e intervenir cuando las actividades, en las

cuales se otorga competencia a las autoridades municipales, existen atribuidas a los órdenes federal y estatal de gobierno.

En la fracción VI, la disposición constitucional dispone la forma en que deberán tratarse las zonas conurbadas que surjan entre dos o más municipios, de dos o más estados, estableciendo que serán los tres niveles de gobierno, quienes en forma conjunta y coordinada y de acuerdo a las leyes en la materia, tanto del orden federal como estadual, deberán planear y regular el desarrollo de tales centros metropolitanos, estableciendo así congruencia con el orden gubernativo que se le ha otorgado a los Ayuntamientos, pues será decisión de estas autoridades el hecho de participar en el fenómeno de la conurbación y delimitar el área que del territorio municipal a su cargo deba de ser considerada dentro de los planes de zona conurbada. Así, la decisión de comprometer a la comunidad dentro de la regulación metropolitana, de orden político, queda a cargo del Ayuntamiento.

Esta nueva modalidad de convenir entre los ayuntamientos y entidades estatales involucradas en el fenómeno de la conurbación contrasta en gran medida con la declaratoria que dispuso la anterior ley en la materia, al permitir que sean las autoridades de los centros de población que intervienen en tal proceso sean las que determinen su voluntad de planear en forma conjunta su desarrollo urbano, reconociéndose como entidades libres.

El artículo 116, dispone en lo conducente:

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos oficiales de todos los otros. El Congreso de la Unión por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las siguientes bases:

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

De la anterior disposición, sólo es menester comentar que la propiedad es competencia estatal y que la planeación, tal y como lo menciona la exposición de motivos de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, debiera considerarse de tal competencia, más sin embargo ya se ha impuesto a través del tiempo y con fundamento en el texto actual constitucional materia de competencia concurrente entre los niveles diversos de gobierno.

2.2 LEGISLACIÓN REGLAMENTARIA EN MATERIA DE PLANEACIÓN.

La legislación federal, reglamentaria en materia de planeación se forma por la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación.

2.2.1 La Ley General de Asentamientos Humanos.

Reglamentaria del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, integrada por sesenta artículos contenidos en nueve capítulos, se publicó en junio 21 de 1993 en el Diario Oficial de Federación y luego algunas de sus disposiciones fueron reformadas según publicación de fecha agosto 5 de 1994. Oscar

López Velarde Vega, uno de los principales promotores de esta ley, manifiesta que

...plantea un nuevo sistema de planeación del desarrollo urbano; sustituye a las declaratorias como instrumentos de regularización del suelo urbano... simplifica el tratamiento de las conurbaciones; se ajusta al nuevo artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria...

entre otras ventajas de la nueva legislación (12). Enseguida se observarán las disposiciones que tienen relación con nuestro análisis.

ARTICULO 1o. - Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

1. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

11. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Esta disposición ubica a la Ley General de Asentamientos Humanos como una legislación de orden público, lo cual es pertinente, pues el contenido de esta ley habrá de limitar las libertades de los gobernados en función de la seguridad, tranquilidad y salubridad de la sociedad, además de determinar su objeto.

ARTICULO 5o. - Se considera de utilidad pública:

I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

II. La Ejecución de planes o programas de desarrollo urbano.

III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.

V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

*VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y
VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.*

Para evitar un malestar social, siempre es importante señalar con precisión las causales de utilidad pública en la legislación, aparte de dejar debidamente clarificadas las mismas en caso de que sea necesario un acto de expropiación, proporcionando seguridad jurídica al mismo.

ARTICULO 7o. - Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:

I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.

II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.

III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, y los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los sectores social y privado.

V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.

VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, con la participación de los sectores social y privado.

VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.

VIII. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal.

IX. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes.

X. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.

El Ejecutivo Federal ejercerá las atribuciones que le corresponden en la materia, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, a quien en términos de la ley que se comenta y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponden.

ARTICULO 8o. *Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:*

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo

urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.

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

IV. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

V. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

VI. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población.

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

VIII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano.

De esta manera la discusión será si el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia estatal, pero según se observó es la propia Constitución la que previene el régimen de atribuciones concurrentes en materia de asentamientos humanos.

ARTICULO 9o. - Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.

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

III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.

IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación,

mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

V. Proponer la fundación de centros de población.

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

VII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Es importante destacar que el nivel municipal de planeación incluye ya los centros de población y planes parciales derivados de éstos, de la que la anterior legislación careció.

ARTICULO 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 nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente tanto de la Federación, como de las entidades federativas y los municipios de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En concordancia con las disposiciones de la Ley de Planeación, este artículo determina que los diversos niveles de planeación del desarrollo urbano pertenecen al Sistema Nacional de Planeación Democrática, siendo así el punto de unión entre las vertientes de la planeación en México, establece también un principio de respeto a la legislación estatal y municipal en materia de planeación.

ARTICULO 12. - La planeación y regulación del ordenamiento territorial

de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

I. El programa nacional de desarrollo urbano.

II. Los programas estatales de desarrollo urbano.

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas.

IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y

VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley, y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que proporcionen el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos deja de establecer los niveles de planeación en base exclusiva a los sistemas de descentralización política y administrativa y ahora da cabida a la unidad geográfica de la planeación del desarrollo urbano, el centro de población, así como los planes y programas derivados de los planes macro administrativos, como lo son los regionales, parciales y sectoriales.

Reconoce el principio del imperio de la legislación local y la reglamentación municipal en materia de planeación estatal y municipal de desarrollo urbano, evitando así una mayor injerencia en los asuntos estatales, aún y cuando

establece que las leyes estatales en la materia deberán concordar con la ley general.

En cuanto a los planes regionales, establece la posibilidad de coordinar las actividades en la materia, así como en la ejecución de los propios planes, por parte de los tres niveles de gobierno.

ARTICULO 13. - El programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y contendrá:

I. El diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias.

II. El patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional.

III. La estructura de sistemas urbanos y rurales en el país.

IV. La estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población.

V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.

VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país.

X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas.

XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

XII. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.

El programa nacional de desarrollo urbano es la cúspide material del sistema de planeación de desarrollo urbano y su objetivo será regular el ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en todo el territorio nacional.

ARTICULO 14. - El programa nacional de desarrollo urbano será aprobado por el Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y reevaluación. Sus modificaciones se realizarán con las mismas formalidades previstas para su aprobación.

La Secretaría promoverá la participación social en la elaboración, actualización y ejecución del programa nacional de desarrollo urbano, atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Planeación, corresponde al Ejecutivo Federal la aprobación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y, de acuerdo a lo dispuesto por tal legislación y la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Urbano elaborar el proyecto respectivo, su ejecución y promover sus actualizaciones o reformas.

ARTICULO 15. - Los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán

aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen.

ARTICULO 16. - *La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.*

En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente.

II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.

III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.

IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales.

Como se comentó, debido a que las legislaciones estatales en la materia deberán ser congruentes con la ley reglamentaria, este artículo establece un mínimo de previsiones que la ley local deberá observar.

ARTICULO 17. - *Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la*

legislación local.

Como previsión general a todos los planes, establece la necesidad de publicitar y mantener en consulta permanente a los planes de desarrollo urbano, en los niveles municipales, de centro de población y los que de estos deriven.

ARTICULO 18. - Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes de desarrollo urbano, en cualquier nivel de planeación, son del orden vinculatorio y el cumplimiento de sus previsiones será responsabilidad de la autoridad a la que corresponda la aprobación de los mismos.

ARTICULO 19. - Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 a 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

Como se comentó, una de las vertientes del 3er párrafo del artículo 27 constitucional es el relativo al desarrollo sustentable, por lo que los planes de cualquier nivel deberán estar atentos a las disposiciones de la Ley Ambiental.

ARTÍCULO 20. - Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo

dispuesto en esta Ley.

Este dispositivo proporciona la definición de las zonas conurbadas:

ARTICULO 21. - *La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada, cuando:*

I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada.

II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas.

III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

A diferencia de la anterior legislación, la nueva ley en revisión, no propone una declaración o un decreto para determinar y delimitar la existencia de las zonas de conurbación, sino que será a través de convenios de coordinación que ésta sea creada, para no vulnerar la soberanía de los estados ni la autonomía municipal. Es importante el reconocimiento por parte de la Ley General de Asentamientos Humanos de la libre determinación de las partes integrantes de la Federación, pues tiende a fortalecer al federalismo.

ARTICULO 22. - *El convenio que se celebre con base en lo previsto en el artículo anterior, se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada, y contendrá:*

I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada.

II. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de

los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada.

III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada.

IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva.

V.- Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

Dado el orden federal del convenio de coordinación de creación de zona de conurbación, éste deberá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El numeral establece también las bases generales a que deberá sujetarse el convenio de coordinación correspondiente.

ARTICULO 23. - La comisión de conurbación prevista en el convenio a que se refiere el artículo anterior, tendrá carácter permanente y en ella participarán la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

Como se observa, la Comisión de Conurbación no tendrá funciones ejecutivas sino como órgano de coordinación entre los niveles de gobierno intervinientes y concertación en el caso de la actividad con los sectores social y privado.

ARTICULO 24. - Los programas de ordenación de zonas conurbadas contendrán:

I. La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el artículo 12 de esta Ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos.

II. La circunscripción territorial de la conurbación.

III. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada.

IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada.

V. Las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.

Atento al carácter federal de la zona de conurbación, el legislador establece los principios por los que los programas de zona conurbada deberán formularse, que deben su generalidad a la presencia del convenio de coordinación correspondiente.

ARTICULO 25. - Una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones de conurbación, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Dada la territorialidad de los planes, los municipios deberán ajustar sus planes conforme a lo dispuesto por el programa de zona conurbada.

ARTICULO 26. - Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto

en el artículo 35 de esta Ley.

La atención y resolución de problemas y necesidades urbanas comunes a centros de población fronterizos con relación a localidades de otros países, se sujetarán a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia, en los que se promoverá la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos.

Es claro que las zonas de conurbación, que no involucren a diversas entidades federativas, serán resueltas de acuerdo a la legislación del estado que corresponda en la materia. Pero en tratándose de zonas de frontera con el extranjero se actuara de acuerdo a lo dispuesto en los tratados internacionales.

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

Esta es una disposición de contenido básico, pero que tiene la virtud de reconocer a los centros de población como objeto de la planeación del desarrollo urbano, independiente del plan municipal de desarrollo urbano.

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

I. La asignación de usos y destinos compatibles.

II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano.

III. La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las

dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores sociales y privados.

IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público.

V. La construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población.

VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones.

VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.

Esta disposición, como otras ya comentadas es sobre la cual habrá de actuar el legislador local al existir las leyes de la materia.

Es de excepción la regulación constitucional en materia de asentamientos humanos, ya que permite al legislativo federal fijar bases sobre las cuales los congresos estatales emitirán las leyes.

ARTICULO 49. - La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano en los términos de los artículos 16 y 57 de esta Ley.

II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.

III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular.

IV. El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.

V. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos.

VI. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas.

VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población.

VIII. La preservación del ambiente en los centros de población, y

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

Estas disposiciones recién vertidas, son de carácter básico para la legislación local y deberán ser observadas en la formulación de los proyectos de leyes estatales en la materia.

ARTICULO 56. - Las autoridades que expidan los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los derivados de éstos, que no gestionen su inscripción, así como los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

2.2.2 La Ley de Planeación.

La Ley de Planeación, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero 5 de 1983 y es reglamentaria del artículo 26 constitucional. De ella se comentarán sólo los dispositivos que se consideren relevantes para la presente investigación.

De acuerdo a su artículo 1, dispone que dicha ley es de orden público e interés social, siendo su objeto establecer:

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El citado precepto delinea con precisión el contenido del artículo 26 constitucional, incluso al disponer que serán las organizaciones representativas quienes participen en el proceso de planeación y no directamente la ciudadanía.

Los propósitos de la planeación se determinan en el artículo 2º, en el que previene que

Deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Para alcanzar esto dispone los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos, la atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto a las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo. En un marco de estabilidad económica y social.

Como el propio dispositivo lo previene, es este artículo una declaración de principios y propósitos; cabe sólo señalar, en cuanto a la participación ciudadana, que este artículo se contempla más como principio que como propósito, pues será con la intervención de los órganos representativos, como dispone la propia ley, que sea realizada.

Luego, el artículo 3° define a la Planeación Nacional del Desarrollo como:

La ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, 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.

Agregando que: *Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.*

Esta disposición brinda el quehacer de la planeación y el cómo hacer para lograr sus propósitos, al establecer en su segundo párrafo el contenido general de los planes.

El artículo 4° confiere la responsabilidad al Ejecutivo Federal en la condición de la planeación nacional del desarrollo, con la participación de los grupos sociales. Con esto, se le pretende dar un cariz democrático a la planeación, situación que no se logra plenamente al proponer como participantes ciudadanos a los grupos representativos.

El artículo 5° dispone la participación del Congreso que, como se comentó, es de carácter parlamentario, dada la responsabilidad del Poder Ejecutivo en la planeación y la sujeta a la obligación del Ejecutivo Federal de enviar el Plan Nacional de Desarrollo al Legislativo para su *examen y opinión* y para efectos de formular observaciones que considere pertinentes durante su ejecución, revisión y adecuaciones. El numeral 6° establece la relación Legislativo y Ejecutivo con relación al plan nacional, pues dispone que al informar al Congreso, el Presidente de la República deberá dar cuenta de las decisiones adoptadas para la ejecución del plan y de los programas sectoriales; así mismo, dispone que a más tardar en marzo de cada año se informe a la Comisión Permanente del Legislativo Federal sobre *las acciones*

y los resultados de la ejecución del plan y los programas, así como la relación de la cuenta pública con el plan y programas sectoriales, para el análisis correspondiente.

El artículo 12 dispone:

Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo, en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

La citada disposición establece El Sistema Nacional de Planeación Democrática, que deberá incluir todos los aspectos de planeación de la administración pública federal, así como adscribe al Sistema a las unidades orgánicas de ésta que tengan funciones de planeación.

El dispositivo 13 previene que:

Las disposiciones reglamentarias de esta ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Los artículos 14 y 15 dotan de atribuciones en materia de planeación a las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal confirió sus atribuciones en materia de planeación a la de Hacienda y Crédito Público.

Este artículo establece la sujeción de las disposiciones sobre la planeación del desarrollo urbano a la Ley de Planeación.

Las facultades de las dependencias de la administración pública federal son entre otras, de acuerdo al numeral 16:

I. Intervenir respecto de las materias que le competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

II.Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

III.Elaborar los programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades de sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV.Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan, y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

Como se asentó, las facultades en materia federal sobre la planeación del desarrollo urbano son conferidas por la reglamentaria Ley General de Asentamientos Humanos a la Secretaría de Desarrollo Social, por lo que las citadas fracciones del artículo citado estarán en concomitancia con dicha legislación reglamentaria.

Luego el numeral 19, de la ley en revisión, dispone que el Ejecutivo Federal podrá formar comisiones en el caso de que las actividades materia de la planeación deban ser desarrolladas por varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

El artículo 20 se refiere a la participación social en la planeación; en él se mantiene la tendencia a verificar la consulta ciudadana a través de los grupos y organizaciones representativas, académicas, profesionales, así como la participación de los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Como se ha asentado, este tipo de consulta mediatiza la opinión pública al dejarla en manos de entes que puedan tener un interés derivado de la actividad que desarrollan y no precisamente un interés de la ciudadanía.

Al respecto, es menester señalar que en la elaboración del proyecto del actual Plan Nacional de Desarrollo se publicitó ampliamente la invitación a la ciudadanía, en general, a presentar opiniones al respecto, más no es posible evaluar jurídicamente tal situación, debido a que no está tal tipo de consulta regulada por la Ley de Planeación.

El artículo 21 trata sobre la elaboración, aprobación y publicación del Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo el plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el Presidente de la República rinda protesta de su encargo y le otorga una vigencia igual al periodo constitucional correspondiente. Dispone que deberá precisar:

Los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La citada disposición concluye reservando el término de plan para el Plan Nacional de Desarrollo.

El numeral 22 previene que los programas deberán ser indicados por el Plan Nacional y, como consecuencia de la anterior disposición, deberán observar congruencia con el mismo, a la vez que les otorga el mismo plazo de vigencia.

El artículo 23 dispone que los programas habrán de sujetarse a las previsiones del Plan nacional y que deberán especificar

Sus objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

El 27 refina al Sistema Nacional de Planeación democrática, al prever programas anuales que se elaborarán para la ejecución del Plan nacional y los programas sectoriales. Tendrán una vigencia de un año y deberán ser congruentes entre sí; deberán ser usados para la elaboración del presupuesto de egresos de conformidad con las leyes respectivas.

De acuerdo al artículo 28, el plan y los programas deberán: *especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.* Esta disposición legal es la base de los llamados Convenios de Coordinación que se celebran entre la Federación y los estados y que son instrumentos de ejecución de los planes y programas.

De acuerdo con el artículo 29, el Plan nacional y los programas regionales y sectoriales serán sometidos a la consideración del Ejecutivo Federal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manteniendo en su texto a la de Programación y Presupuesto ya que como se comentó, aquella dependencia absorbió las funciones de planeación de ésta. Los programas sectoriales, en cambio, serán sometidos al Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector que corresponda, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según la disposición en revisión.

La obligación de publicar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales en el Diario Oficial de la Federación, se previene en el artículo 30.

Serán revisados los planes de acuerdo a la periodicidad que dicten las disposiciones reglamentarias y sus resultados, así como las modificaciones que les resulten consecuentes, se habrán de publicar también en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo al artículo 31 de la Ley de Planeación.

El artículo 32 establece la obligatoriedad del Plan nacional y los programas, dentro de las competencias de las dependencias de administración pública estatal. Para las entidades del sector paraestatal tal obligación será extensiva, de conformidad a la legislación aplicable. La propia disposición previene que la ejecución del Plan nacional y los programas podrá concertarse con los grupos sociales y particulares interesados. La inducción de acciones a la ciudadanía en general corresponderá al Ejecutivo Federal. El último párrafo del numeral en revisión dispone que la coordinación con las entidades estatales será propuesta a los gobiernos de éstas, mediante los convenios respectivos.

2.3 DISPOSICIONES VARIAS.

2.3.1 De la Constitución General de la República.

En materia constitucional, todo acto que realice cualquier autoridad deberá cumplir con los requisitos de constitucionalidad y de legalidad, consistente el primero en que funde y motive su actuación con apego a la legislación vigente y, el segundo, que dicha actuación se sujete a los procedimientos que para la misma dicte la ley. Tal condición del acto de autoridad se encuentra debidamente prevista por los artículos 14 y 16 constitucionales, disponiendo el primero de ellos, en lo conducente, que:

14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Y el 16, también en lo conducente:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

El concepto estado de derecho se refiere a la estricta ejecución de todos los actos de autoridad conforme la disposición de la ley vigente en el momento en que se produzcan; así también, deriva el principio de competencia de la autoridad para actuar dentro de las atribuciones que la ley le confiere y con estricto apego al procedimiento que las leyes y reglamentos señalen y que se expresa con la oración siguiente: la autoridad puede hacer sólo lo que la ley le permite.

2.3.2 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre 29 de 1976, como su propio nombre indica, organiza el funcionamiento de la rama ejecutiva del Gobierno Federal.

En su artículo 20 dispone que el Poder Ejecutivo contará para su despacho con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social, entre otras.

Las atribuciones de la primera de las mencionadas dependencias, el artículo 31 le confiere en materia de planeación las siguientes:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional de Desarrollo;

XXVII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social en materia de planeación se contienen en la Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente dispone en su artículo 23, que los planes en materia de asentamientos humanos deben observar los lineamientos y programas en materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

La publicación de los planes en el Diario Oficial de la Federación se establece en el artículo 3º, fracción VI, de la Ley, del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, que dispone:

Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el periódico oficial.

NOTAS AL CAPITULO II.

- 1.Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México, 31 edición, 1992. p. 375.
- 2.Delgadillo Gutiérrez, Luis H. y otro. Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Porrúa. México, 1999. p. 131.
- 3.Fraga. Id.
4. Idem. P. 838.
- 5.Martínez Morales. Op. Cit. p. 54.
- 6.Fraga. Ibidem. p. 15.
- 7.Martínez Morales. Ibidem. p. 178.
- 8.Martínez Morales. Ibidem. p. 175.
- 9.Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Garantías. Porrúa. México, ed. 31, 1999. pp. 455 y sbs. y Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México, 12 edición, 1999. pp. 659 y sbs.

10. Witker, Jorge. **Introducción al Derecho Económico**. Mc Graw Hill. México, 4a edición, 1999. p. 24.
11. Valencia Carmona, Salvador. *La reforma constitucional al municipio*. Revista Cuestiones Constitucionales. Infojus, No. 4. www.juridicas.unam.mx/pública/rev/const/cl/cl/9.htm
12. López Velarde V., Oscar. *Desarrollo social*. Valdez Abascal et.al. **La modernización del derecho mexicano**. Porrúa. México, 2a edición. 1994. p. 221.

3 LEGISLACION EN NUEVO LEÓN EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA PLANEACIÓN.

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En el Estado de Nuevo León, las disposiciones de la Constitución Política local previene exclusivamente en materia de planeación para el desarrollo urbano, no existiendo por ende base jurídica para la planeación del desarrollo aún y cuando exista el Plan Estatal de Desarrollo.

Así en los párrafos cuatro, cinco, seis y ocho del artículo 23, la Constitución de Nuevo León dispone:

El Congreso del Estado podrá legislar en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, contemplando el interés de la Sociedad en su conjunto, previendo el mejor uso del suelo, la atmósfera y las aguas, cuidando su conservación y estableciendo las adecuadas provisiones, usos, reservas territoriales y orientando el destino de tierras, aguas y bosques de jurisdicción estatal a fin de garantizar a la población un mejor desarrollo urbano, imponiendo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

El Ejecutivo del Estado deberá formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, así como participar conjunta y coordinadamente con los municipios, en la planeación y regulación de las zonas de conurbación, en los términos que señale la legislación correspondiente.

Los municipios del Estado deberán formular, aprobar y administrar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población y los demás derivados de los mismos en los términos de la Ley, así como participar en la planeación y regulación de las zonas de conurbación conjunta y coordinadamente con el Ejecutivo y demás Municipios comprendidos dentro de la misma, conforme a la legislación correspondiente.

El Estado de Nuevo León y sus Municipios llevarán a cabo acciones coordinadas, entre si y con la Federación, en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda, con el objeto de establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra, evitando la especulación de inmuebles. Para ello podrán, a través de sus dependencias o entidades encargadas, ejercer el derecho de preferencia que las leyes otorgan.

Usualmente se critica el hecho de que al realizarse reformas a las leyes, en algunas se pretenda integrar todo el texto en un solo artículo, sin importar que el contenido de la misma quede fuera de lugar. Así, dentro de la redacción del capítulo correspondiente a los derechos humanos, se otorgan facultades al Congreso del Estado para legislar en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, que debería quedar mejor situada en el Título IV, del Poder Legislativo, lo que constituyen fallas de técnica legislativa.

Por cuanto hace a las facultades del Ejecutivo y los Ayuntamientos, éstos se encuentran relacionados con el objeto del artículo 23 en cita, la propiedad y sus limitaciones y la teoría ha concordado en expresar que el derecho que se garantiza por medio del otorgamiento a tales facultades en favor de las autoridades, es el del adecuado crecimiento de los centros de población, por que a fin de cuentas resulta en un derecho ciudadano, sosteniendo que lo regulado no es la facultad conferida a la autoridad, sino el derecho que con ello obtiene el ciudadano.

Las facultades del Ejecutivo local para ejercer se fundan en el artículo 85, fracción X, de la Constitución Política del Estado, que a la letra dice:

85. Al Ejecutivo corresponde:

X. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado, y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución.

Para los Ayuntamientos sus facultades las consagra el artículo 131 de la Constitución Política local, que en lo conducente dispone

III. En los términos de las leyes federales y locales que rigen la materia dentro de su ámbito de competencia, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización de suelo en sus jurisdicciones; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados por el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias;

j) Los Municipios en el ámbito de su competencia y con apego a las leyes federales y locales, planearán y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros urbanos que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, sea que este se integre dentro del mismo Estado de Nuevo León o conjuntamente con un municipio situado en otra Entidad Federativa vecina.

La versión proporcionada de este artículo constitucional es la vigente, estando en proceso su modificación de acuerdo a la las últimas reformas al numeral 115 constitucional.

3.2 LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

La legislación actual en la materia es la llamada Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, que tras un largo proceso de redacción y discusiones, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, en marzo 3 de 1999. Esta ley consta de doce títulos y se dispone como de orden público e interés social. Enseguida se procederá a realizar su análisis, referido en específico a su contenido en materia de planeación.

El título de la Ley establece los conceptos que pretende regular, siendo el primero el ordenamiento territorial. Este es un concepto de política administrativa y se refiere a *las expresiones espacial de la política, económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, según la Carta europea del 20 de mayo de 1983, y que para Medina de Lemus se relaciona con la adopción de decisiones sobre los destinos del suelo para conseguir un equilibrio territorial (1)*

La LOTAHYDU proporciona la siguiente definición en su artículo 5: *el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio estatal.*

Asentamiento humano lo define la citada disposición de la LOTAHYDU como

El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

Desarrollo urbano es, para Medina de Lemus, *una función ordenadora del uso del suelo y de la edificación en una ciudad* (2) Es, en un sentido material todas las acciones llevadas a cabo para equipar y dotar de servicios a un centro de población en atención a su zonificación.

Según su artículo primero, señala tener por objeto:

I. Determinar las bases para la concurrencia y coordinación entre el Estado y los municipios para el ordenamiento territorial y regulación de los asentamientos humanos en el Territorio del Estado;

II. Establecer las atribuciones y responsabilidades del Estado y los municipios en la aplicación de esta Ley;

III. Establecer las bases y normas para la consulta a la sociedad mediante la participación social en el proceso de la planeación y las acciones emprendidas para el ordenamiento territorial;

IV. Fijar las normas básicas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento, ordenación y crecimiento de las áreas urbanas o urbanizadas en el Estado;

V. Determinar las normas para planear y regular la zonificación y los usos y destinos del suelo, la estructuración de los centros de población y las provisiones y reservas susceptibles de serlo en el territorio de los municipios;

VI. Establecer los derechos y obligaciones de los particulares para la realización de acciones en materia de ordenamiento territorial y los mecanismos para hacer susceptibles de aprovechamiento los elementos naturales, fomentando el desarrollo y bienestar de la población;

VII. Determinar las bases generales conforme a las cuales los municipios formularán, aprobarán, administrarán y vigilarán su área territorial en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, zonificación y construcción mediante las disposiciones de carácter general que para tal efecto expidan.

Primero, se verá la congruencia que en materia constitucional y de la ley reglamentaria observa dicho artículo.

El texto constitucional en materia de desarrollo urbano es claro al dar atribuciones al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, cuidar de su conservación y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, teniendo como instrumento para ello el dictar las medidas para ordenar los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas y bosques a fin de llevar a cabo las obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Luego, los objetos de regulación que dispone el artículo primero de la ley en la materia en el estado de Nuevo León son concordantes a los establecidos en el texto constitucional, al abarcar los fines e instrumentos propuestos.

También, establece la jurisdicción concurrente entre estado y municipios, a que se refiere la disposición contenida en la Fracción XXIX-C, del artículo 73 Constitucional, siendo por ende congruente.

De igual manera resulta congruente con lo dispuesto por el artículo 26 constitucional, al proponerse establecer las bases para la realización de las consultas populares, instrumento que la Constitución General de la República privilegia para la participación social en el proceso de planeación democrática.

Asimismo, se propone en su fracción VII, determinar las bases para la regulación municipal en la materia, acatando lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, vigente al momento de la aprobación de la ley, debiendo aclararse que actualmente está en proceso de aprobación la ley estatal en materia municipal que regulará las atribuciones de los municipios de acuerdo a la última reforma del mencionado artículo constitucional.

El artículo segundo que dispone:

Los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, tendrán por objeto ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, proyectar y regular los asentamientos humanos y preservar el equilibrio ecológico, con el fin de propiciar alternativas generadoras de actividades con función social, y que mediante la mezcla adecuada de usos y destinos, se cumpla con el deber de equipar en forma correcta las zonas.

Este numeral proporciona el fin último de la planeación del desarrollo urbano, que será la distribución equitativa de la riqueza pública, su conservación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población así como, en términos del artículo 26 constitucional, el desarrollo nacional en favor del crecimiento de la economía, a través de propiciar las alternativas

generadoras de actividades con función social, y cumplir con el deber de equipar correctamente las zonas.

El artículo 3° sujeta las disposiciones de la ley a toda acción de crecimiento en materia territorial que transforme al suelo, así como las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos de terrenos para asentamientos humanos, las modificaciones en su utilización y en general las acciones de urbanización y edificación.

En el mismo sentido, el artículo 4° sujeta el ejercicio del derecho de propiedad sobre inmuebles a las disposiciones sobre provisiones, uso, reservas y destinos contenidos en los planes o programas de desarrollo urbano a la fundación de centros de población. Lo contenido en este artículo es la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada a que se refiere el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, por lo que la propiedad privada en materia inmobiliaria se verá sujeta a los usos y destinos que el Estado, por medio del sistema de planeación, disponga.

El artículo 6° declara de utilidad pública:

I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

II. La elaboración y ejecución de planes, programas, reglamentos y demás disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial;

III. La apertura, el aprovechamiento, ampliación, prolongación, integración, conservación y rectificación de las vías públicas, incluyendo las obras complementarias para su eficaz funcionamiento.

IV. La realización ejecución, conservación y mantenimiento de las obras para el abasto y suministro de los servicios públicos de agua, drenaje sanitario y pluvial, energía eléctrica, pavimento, alumbrado público y telecomunicaciones.

V. Las obras o actos que de acuerdo a la Ley, tengan como fin el hacer posible la vivienda digna y la tenencia legal de la tierra;

VI. La construcción de equipamientos educativos, de salud y asistenciales públicos.

VII. Las acciones emprendidas por el Estado y los municipios en sus respectivas competencias y jurisdicciones que tiendan al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población; y

VIII. La protección, conservación, restauración del patrimonio artístico, cultural e histórico.

En este artículo se señalan las causas en que se funda la utilidad pública y que podrán ser ejercidas en materia de expropiación. Como se desprende de su texto no tan sólo versan en materia de planeación, sino de las derivaciones de ésta, como lo son los planes sectoriales de agua, salud, educación, vivienda, incluso para los programas de la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

El artículo 7 parece redundar en el contenido del artículo 4 de la misma ley, al disponer:

La utilización y aprovechamiento de las áreas y predios de cualquier tipo de régimen de tenencia en el estado, deberán sujetarse a las determinaciones de usos, destinos y reservas previstas en esta Ley y las demás disposiciones legales aplicables.

Y el octavo confirma la condición de limitación a la propiedad que ya se había vislumbrado en el artículo 4º, confirmando que:

El derecho de propiedad, la posesión, o cualquier otro derecho de la tenencia de predios, serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y las modalidades previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la presente Ley y en los planes, programas y reglamentos de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, que con fundamento en la misma se expidan, y conforme a los correspondientes destinos, usos y reservas.

El énfasis impuesto por el legislador en el contenido de los artículos 4, 7 y 8 parece tener la intención de dejar en claro que la piedra angular del sistema de planeación será la facultad de imponer modalidades y limitaciones a la propiedad y que el instrumento idóneo para tal fin es el sistema de planeación del desarrollo urbano.

El artículo 9, establece a las autoridades competentes en la materia:

La ejecución y cumplimiento de esta Ley corresponde, en los términos que se establecen, a las siguientes autoridades:

A). Del Estado.

I. El Gobernador del Estado.

II. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado

B). De los municipios.

I. Los Ayuntamientos.

II. El Presidente Municipal.

En el ámbito estatal serán, pues, autoridades el Gobernador Constitucional del Estado, como funcionario y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras

Públicas como órgano al que se le confieren responsabilidades a través de la ley en la materia y la Ley de Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Es probable que el hecho de mencionar el órgano y no al funcionario, en el caso de la Secretaría, sea para no omitir dentro de los distintos niveles administrativos a funcionarios que las leyes y reglamentos les confieran facultades para actuar en la materia.

En la competencia municipal, la ley confiere facultades al órgano máximo de administración municipal, el ayuntamiento que es colegiado y al Presidente Municipal, actuando éste a través de funcionarios municipales en los distintos rangos que señalen las leyes y reglamentos respectivos, como lo señala el artículo 13 de la ley estatal en la materia de desarrollo urbano.

Es importante esta distinción de autoridades municipales, pues viene a aclarar pertinentemente las funciones dentro del nivel municipal, en el cual existió mucha confusión anteriormente.

Luego, en su artículo 10, señala las atribuciones relativas al Gobernador del Estado, de las que se mencionan:

En la Ejecución y cumplimiento de la presente Ley, corresponderán al Gobernador del Estado, las siguientes funciones:

I. Participar en la planeación y regulación de los centros de población que colinden con centros de población de otra entidad federativa, que constituyan o tiendan a constituir una subregión, o una conurbación en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

II. Coadyuvar con las autoridades federales en la ejecución y cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano en la entidad.

III. Vigilar, conjuntamente con las autoridades federales, que se cumplan en el Estado los planes y programas federales de desarrollo urbano, asentamientos humanos, ordenamiento territorial, vivienda, ecología u otros relacionados con la materia.

IV. Celebrar convenios con otras entidades federativas o la Federación, para la realización de los objetivos y finalidades propuestos en los diversos planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial.

V. Asegurar la congruencia del Plan Estatal de Desarrollo Urbano con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y hacer las proposiciones pertinentes al Ejecutivo Federal para su elaboración, evaluación y revisión.

VI. Verificar que los planes regionales de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial y los de las zonas conurbadas sean congruentes con el plan estatal, sin menoscabo de la autonomía municipal.

VII. Proporcionar, a solicitud expresa de los municipios, el apoyo, la asesoría técnica, capacitación e información disponible para la elaboración de sus planes, proyectos o demás disposiciones de carácter general que expidan en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

VIII. Llevar el registro de planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, en coordinación con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

IX. Ejercer el derecho de preferencia, de conformidad con la legislación federal aplicable, para adquirir los predios ejidales o comunales especificados dentro de las zonas de reserva para el crecimiento urbano indicadas en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial aplicables, cuando aquellos vayan a ser enajenados a título oneroso.

X. Promover la coordinación de las políticas y prácticas del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como las de la Dirección de Catastro, para hacer efectivas las disposiciones expedidas a fin de ordenar y regular los centros de población, expresadas en los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

XI. Participar en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural, del equilibrio ecológico y del desarrollo sustentable de los centros de población.

XII. Convenir con los municipios de la entidad para que mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, se asuman, de manera total o parcial, las funciones técnicas o administrativas que les corresponden en la aplicación de esta Ley, cuando carezcan de los órganos administrativos correspondientes o la complejidad de los asuntos lo requiera.

XIII. Planear conjunta y coordinadamente con los municipios respectivos, el desarrollo urbano, asentamiento humanos u ordenamiento territorial en las diversas regiones y zonas conurbadas, así como los programas y acciones derivados de éstos.

XIV. Ordenar la publicación e inscripción de los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial municipales, de centros de población, parciales y otros derivados de éstos, a solicitud de las autoridades que correspondan.

XV. Promover ante el Congreso del Estado la fundación de centros de población, a propuesta de los Ayuntamientos o del Gobierno Federal.

XVI. Expedir el decreto sobre la existencia de zonas conurbadas y otras regiones intermunicipales dentro del Estado, previo convenio de coordinación con los municipios involucrados.

XVII. Promover conjuntamente con los municipios involucrados y los particulares la ejecución de obras y acciones de desarrollo urbano que contribuyan a elevar la calidad de vida de los habitantes de la zona y la prevención de riesgos.

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

XIX. Expedir, de conformidad con el Ley, el reglamento interior del organismo auxiliar denominado Comisión Estatal de Desarrollo Urbano.

XX. Las demás atribuciones que le otorgue la presente Ley u otros ordenamientos legales.

Como es de ver, las atribuciones conferidas al Ejecutivo Estatal en el citado artículo están predominantemente dirigidas a la planeación y se le otorga ingerencia en todos los niveles de la misma, al facultarlo en los casos de

competencia concurrente, para participar de manera coordinada con los demás niveles de gobierno.

Las facultades que se confieren a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se contienen en el artículo 11, el cual dispone que:

En la ejecución y cumplimiento de esta Ley corresponderán a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado las siguientes atribuciones:

I. Coordinar la elaboración, administración, evaluación, revisión y modificación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, de los planes sectoriales y someterlos a la consideración del Gobernador del Estado para su aprobación.

II. Participar conjunta y coordinadamente con los municipios en la planeación y limitación territorial de las zonas conurbadas del territorio estatal.

III. Brindar apoyo al Gobernador del Estado en la planeación y participación, en el ámbito de su competencia, de las zonas conurbadas en el territorio del Estado.

IV. Promover, en coordinación con los municipios del estado, entre los propietarios de tierras la apertura al desarrollo de nuevas zonas previstas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y de las zonas de conurbación.

V. Coordinar la realización del Sistema de Información Geográfica para la Planeación del Desarrollo Regional y Urbano como apoyo a las actividades de planeación, gestión, realización de proyectos y administración del desarrollo urbano, asentamientos humanos o ordenamiento territorial del Estado y los municipios, con las dependencias federales competentes y organismos auxiliares.

VI. Verificar que los planes regionales de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial y los de las zonas conurbadas sean congruentes con el plan estatal, sin menoscabo de la autonomía municipal.

VII. Proporcionar, a solicitud expresa de los municipios, el apoyo, la asesoría técnica, capacitación e información disponible para la elaboración de sus planes, proyectos o demás disposiciones de

carácter general que expidan en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.

VIII. Llevar a cabo el registro de planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial en el Estado, en coordinación con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

IX. Realizar, a solicitud del Congreso del Estado, estudios técnicos para precisar los límites territoriales entre los diversos municipios del estado y opinar sobre las solicitudes de desafectación que realicen los ayuntamientos, los cuales deberán realizar un dictamen técnico-jurídico previo, que acompañe a dichas solicitudes.

X. Participar en la planeación del ordenamiento de las zonas conurbadas del territorio del Estado y en las interestatales.

XI. Coordinar la planeación del ordenamiento regional en el territorio del Estado.

XII. Prever o convenir, en forma conjunta con los municipios involucrados, y con la opinión de las dependencias federales competentes, la localización de los derechos de vía necesarios en materia de agua potable, drenaje pluvial, drenaje sanitario, energía eléctrica, comunicaciones, energéticos, vialidad, transporte, u otros; con objeto de determinar los trazos y vías públicas que por su importancia, utilización o funcionamiento constituyan o deban constituir el drenaje pluvial y la red vial estatal, intermunicipal y metropolitano, conforme a los planes o programas que correspondan, o a falta de éstos, previo dictamen y opinión de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano o de la comisión de zona conurbada correspondiente.

XIII. Desempeñar las funciones técnicas y administrativas que correspondan a los Ayuntamientos, cuando éstos así hayan convenido expresamente con el Gobernador del Estado, por carecer ellos de los órganos administrativos correspondientes o la complejidad de los asuntos así lo requiera.

XIV. Promover y ejecutar los programas y acciones específicas derivadas del plan estatal de desarrollo urbano, planes regionales, planes sectoriales y los planes de las zonas conurbadas que correspondan.

XV. Tramitar y resolver los recursos administrativos que le competen conforme a esta Ley, mediante los que sean impugnados sus actos o resoluciones.

XVI. Elaborar, en coordinación con los municipios de zonas conurbadas, los proyectos de obras públicas que correspondan.