

*XVII. Promover la participación social y ciudadana en los términos de esta Ley.*

*XVIII. Coordinar las políticas y prácticas catastrales con los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.*

*XIX. Ordenar, imponer y ejecutar, por sí o a través del funcionario que se determine, las sanciones y medidas de seguridad, así como aplicar las medidas y procedimientos coactivos previstos en la Ley en el ámbito de su competencia.*

*XX. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público o privado dentro del territorio del Estado.*

*XXI. Participar, conjunta y coordinadamente con los municipios respectivos, en el seno de las comisiones de las zonas conurbadas correspondientes para la delimitación territorial de dichas zonas, así como en la elaboración de los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial de zonas conurbadas.*

*XXII. Vigilar el cumplimiento de esta ley y demás ordenamientos de la materia y ejercer las demás atribuciones que le otorgue la presente Ley u otros ordenamientos legales.*

Con excepción de las fracciones IX, XIII, XV, XVI, XIX y XX, de contenido diverso, las demás son referidas a aspectos de la planeación. Es importante establecer cómo deslinda la concurrencia de competencias, al librar de esto a la Secretaria y otorgárselas al Gobernador en su calidad de Jefe de la Administración Pública del Estado.

En el ámbito municipal, la ley otorga en su artículo 12 las siguientes funciones al Ayuntamiento:

*En la ejecución y cumplimiento de la presente Ley, corresponderá al Ayuntamiento las siguientes atribuciones:*

*I. Elaborar, aprobar, administrar, ejecutar y vigilar el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial municipales, de centros de población, o parciales derivados de éstos, así como los reglamentos y ordenamientos aplicables a la materia.*

*II. Emitir las disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, en el ámbito de su competencia.*

*III. Participar en la planeación y delimitación territorial de las zonas conurbadas o regiones de la cual forme parte.*

*IV. Aprobar, en los términos de esta Ley, los planes de ordenamiento de las zonas conurbadas o regionales de los cuales forme parte.*

*V. Proponer al Congreso del Estado, con base a las disposiciones de carácter general que expida en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, la fundación de centros de población en su circunscripción territorial.*

*VI. Administrar la zonificación urbana de los centros de población contenidas en los planes, programas o demás disposiciones de carácter general de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial municipal en congruencia con los planes de y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial federales y estatales.*

*VII. Promover los planes, programas y acciones de conservación, mejoramiento o crecimiento de los centros de población de su municipio.*

*VIII. Constituir y administrar reservas territoriales y adquirir los inmuebles necesarios para apoyar la ejecución de planes, programas y acciones de ordenación, mejoramiento y crecimiento de sus centros de población.*

*IX. Convenir con el Estado la coordinación de acciones en materia de desarrollo urbano y, en su caso, que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado por un periodo que no excederá al periodo constitucional del Ayuntamiento, desempeñe de manera total o parcial, las funciones técnicas o administrativas que le corresponden al Municipio en cumplimiento de esta Ley.*

*X. Celebrar convenios con el Estado y la Federación, así como con organizaciones de carácter social y/o privadas para la ejecución de*

*planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, que deban realizarse en ámbito de su municipio.*

*XI. Promover entre los propietarios de tierras y predios la apertura al desarrollo de nuevas zonas previstas en planes y programas de ordenamiento territorial mediante mecanismos de repartición de cargas y beneficios por la dotación de infraestructura, vialidad y servicios requeridos.*

*XII. Coordinarse y asociarse con otros municipios del Estado para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial de las zonas conurbadas.*

*XIII. Coordinar las políticas y prácticas catastrales con los planes y programas municipales de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial.*

*XIV. Asociarse con otras entidades públicas o con particulares para coordinar y conservar la realización de obras de utilidad social.*

*XV. Elaborar y ejecutar programas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana.*

*XVI. Autorizar o negar, con base en el plan municipal de desarrollo urbano, planes de centros de población, planes parciales, de sus reglamentos, y demás disposiciones de carácter general, las licencias para ejecutar obras de urbanización, usos y cambios de usos del suelo y edificaciones, así como construcciones en los centros de población y en territorio municipal.*

*XVII. Autorizar o negar, con base en el plan municipal de desarrollo urbano, planes de centros de población, planes parciales, de sus reglamentos, y demás disposiciones de carácter general, las licencias de fusiones, parcelaciones, subdivisiones y relotificaciones de predios y lotes.*

*XVIII. Autorizar la incorporación o reincorporación a las redes de infraestructura del centro de población las áreas o predios donde deban ejecutarse obras de urbanización.*

*XIX. Aplicar criterios ambientales de conservación de áreas naturales y de prevención y control de la contaminación ambiental en los permisos y licencias de uso de suelo o de edificación, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, parcelaciones, fusiones, relotificaciones y alineamientos y cualquier tipo de obra que se desarrolle.*

*XX. Promover la participación ciudadana y recibir las opiniones que manifieste la comunidad, respecto a las necesidades para la formulación, evaluación y revisión de los planes y programas municipales.*

*XXI. Aprobar, supervisar y en su caso, acordar la recepción de obras de urbanización.*

*XXII. Ejercer el derecho de preferencia, de conformidad con la legislación federal aplicable, que corresponde al Gobierno Municipal en lo relativo a la adquisición de inmuebles ejidales o comunales en las áreas que los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial correspondiente, señalen como reservas para el crecimiento urbano.*

*XXIII. Autorizar o negar, con base en el plan municipal de desarrollo urbano, planes de los centros de población, planes parciales, de sus reglamentos y demás disposiciones de carácter general, la factibilidad y lineamientos, proyecto urbanístico, proyecto ejecutivo, permisos de venta, prórrogas, terminación de obras y liberación de garantías, de todo tipo de fraccionamientos, así como la recepción de los mismos.*

*XXIV. Aplicar criterios ambientales de conservación de áreas naturales y de prevención y control de la contaminación ambiental en los permisos y licencias de uso de suelo o de edificación, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, parcelación, fusiones, relotificaciones y alineamientos y cualquier tipo de obra que se desarrolle.*

*XXV. Promover la participación ciudadana y recibir las opiniones que manifieste la comunidad, respecto a las necesidades para la formulación, evaluación y revisión de los planes y programas municipales.*

*XXVI. Tramitar y resolver los recursos administrativos previstos en esta Ley en el ámbito de su competencia.*

*XXVII. Ordenar, imponer y ejecutar las medias de seguridad y sanciones, así como aplicar las medidas y procedimientos coactivos previstos en esta Ley en el ámbito de su competencia.*

*XXVIII. Expedir las licencias para la explotación de bancos de materiales para construcción, así como para la ubicación de las escombreras o depósitos de residuos producto de las construcciones.*

*XXIX. Llevar a cabo acciones para el acondicionamiento de accesos y servicios para las personas con discapacidad.*

*XXX. Formular la normatividad que corresponda para las especificaciones y condicionamientos arquitectónicos que se requieran*

*con el objeto de que las personas con discapacidad se desplacen libremente.*

*XXXI. Las demás que le señale esta Ley, otras normas y reglamentos aplicables.*

El artículo 13 de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Estado le otorga facultades para el Ejecutivo Municipal:

*El Presidente Municipal por sí o a través de los titulares de las áreas de desarrollo urbano en las dependencias municipales a que correspondan ejercerá las siguientes atribuciones:*

*I. Ejecutar directamente o a través del personal habilitado en los términos de esta Ley, el reglamento orgánico del ayuntamiento correspondiente y demás disposiciones legales aplicables, las atribuciones que le sean conferidas en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.*

Su capítulo dos se refiere al órgano colegiado denominado Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, y que de acuerdo al artículo 14 de la ley, *funcionará como organismo auxiliar*, lo que le otorga el carácter de ser un organismo meramente consultivo para la planeación, programación y administración de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial del Estado, y que funcionará de manera coordinada entre la Federación, el Estado y los Municipios. Es importante resaltar cómo este órgano, de ser prácticamente el rector del desarrollo urbano, devino en una especie de foro de consulta y de apoyo a las autoridades.

Su integración es interinstitucional, pues funcionarios de los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, así como de empresas

descentralizadas encargadas de satisfacer los servicios públicos, tienen representación en la Comisión, tal como lo dispone el artículo 15 de la ley, que también permite la integración de miembros por invitación del Gobernador del Estado.

De acuerdo a su artículo 16, podrá participar en las acciones de desarrollo urbano, mediante estudios, análisis opiniones y proyectos, siempre y cuando sean de interés general y con respeto a la autonomía municipal.

Las atribuciones de la Comisión son otorgadas por excepción, tal y como lo dispone el artículo 17 de la ley y serán ejercidas en caso de ausencia de un plan o programa de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicable. Tales atribuciones serán, a la letra:

*I. Dictaminar, en lo que sea de su competencia, y previa solicitud expresa del Ayuntamiento correspondiente, sobre los programas relativos al ordenamiento, conservación, mejoramiento o crecimiento de centros de población, al igual que los correspondientes a provisiones, reservas para el crecimiento urbano, usos y destinos del suelo.*

*II. Dictaminar, previa solicitud expresa del Ayuntamiento correspondiente, los lineamientos a que deben sujetarse la apertura, modificación, prolongación, ampliación, integración y mejoramiento de las vías públicas, así como la localización de infraestructuras, equipamientos, obras y servicios públicos, que vinculen o impacten a un municipio.*

*III. Opinar mediante un dictamen técnico y jurídico sobre las funciones que por razones de salubridad, seguridad, riesgo ambiental, funcionalidad, bienestar u otras, no deben desarrollarse en una circunscripción territorial determinada.*

*IV. Analizar las observaciones que le formule la comunidad respecto al desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial.*

*V. Dictaminar sobre otros asuntos que por su trascendencia le sea encomendados por el Gobernador del Estado, sin menoscabo de la autonomía municipal.*

*VI. Las demás que le correspondan conforme a la presente Ley u otros ordenamientos legales.*

Por cuanto hace a su organización, de acuerdo al artículo 18 de la ley, la Comisión será presidida por el Gobernador del Estado, y en su ausencia por el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, sesionará mensualmente y sus acuerdos serán votados por mayoría de los integrantes que se encuentren presentes, y de lo realizado en las reuniones se asentará razón, en acta levantada por un secretario.

El capítulo III regula a las comisiones de zonas conurbadas, al respecto de las cuales dispone el artículo 19:

*Cuando dos o más centros de población situadas en territorios de dos o más municipios formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, el Estado y los municipios respectivos constituirán una comisión de zona conurbada, en los términos de los convenios que se celebren para planear y regular, de manera conjunta y coordinada, el fenómeno de la conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto por esta Ley.*

Este dispositivo, conjuntamente con el art. 23 de la misma ley, es de singular importancia, pues establecen el establecimiento de la comisión de zona conurbada mediante la celebración de un convenio entre los municipios involucrados, no como lo ordenaba la anterior ley que disponía la declaración por parte del Ejecutivo Estatal de la formación de la zona conurbada.

El artículo 20 establece las atribuciones para las comisiones de zonas conurbadas:

*Las comisiones de zonas conurbadas tendrán las siguientes atribuciones:*

*I. Participar con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado en la elaboración de los planes regionales, de las zonas conurbadas, parciales o sectoriales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro del territorio de la conurbación, así como sus proyectos de modificación.*

*II. Proponer el proyecto del plan de la zona conurbada correspondiente y someterlo a la aprobación de los ayuntamientos que la integran, de conformidad con el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano.*

*III. Mantener y actualizar un sistema permanente de evaluación del plan de la zona conurbada.*

*IV. Identificar áreas naturales, zonas, edificaciones o sitios patrimoniales e históricos que deban ser protegidos, por significar un patrimonio valioso para la zona de conurbación.*

*V. Proponer proyectos urbanísticos específicos de alcance metropolitano no previstos en el plan de la zona conurbada y cuya ejecución implique modificaciones al propio plan.*

*VI. Recibir y analizar las observaciones, proposiciones o las solicitudes de modificación particular de los planes, programas de las zonas conurbadas, o respecto al desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, que le formulen la comunidad o los particulares, y remitirlas a los consejos consultivos de desarrollo urbano para su estudio.*

*VII. Dictaminar, previa solicitud expresa del Ayuntamiento correspondiente, los lineamientos a que deben sujetarse la apertura, modificación, prolongación, ampliación, integración y mejoramiento de las vías públicas, así como la localización de infraestructuras, equipamientos, obras y servicios públicos, que vinculen o impacten a dos o más municipios, de conformidad con el convenio que celebren los municipios respectivos y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, en el ámbito de esta Ley, del sistema estatal de planeación y de los reglamentos municipales.*

*VIII. Vigilar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial dentro del ámbito de su extensión territorial.*



*IX. Promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los planes de las zonas conurbadas;*

*X. Solicitar a la autoridad competente que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan.*

*XI. Supervisar la aplicación de las disposiciones generales de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial municipal, en materia de reservas para el crecimiento urbano, infraestructuras, de servicios públicos, vialidades, políticas de desarrollo territorial, equipamientos y todo aquello que incida en la sustentabilidad de la zona metropolitana y del Estado.*

*XII. Formular lineamientos encaminados a la protección de la imagen urbana a los cuales deberán sujetarse la reglamentación que corresponda.*

*XIII. Formular los lineamientos para la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad, estableciendo los procedimientos de consulta a los discapacitados sobre las características técnicas de los proyectos.*

*XIV. Las demás que le otorguen esta Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables.*

Tales atribuciones son meramente consultivas, lo cual hace de estas comisiones órganos que deben resultar un gran apoyo para la toma de decisiones ejecutivas que involucren acciones en el contexto metropolitano y la ley así parece reconocerlo

El artículo 21 determina la forma en que las comisiones se habrán de integrar a través de los presidentes municipales de los municipios que integren la zona de conurbación, entre quienes se elegirá un secretario; como presidente el titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; así como por representaciones de la Comisión Federal de Electricidad y de los órganos "operadores" del agua en el Estado.

A diferencia de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, las de zona conurbada no tendrán representación federal de la Secretaría de Desarrollo Social.

Luego, el numeral 22 dispone que sus sesiones deberán ajustarse a la presencia del un quórum legal de la mitad más uno de sus integrantes; sus acuerdos se tomarán por mayoría y en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

El artículo 23 establece la necesidad de, según del convenio a que se refiere el numeral 19, determinar y delimitar la extensión de la conurbación, así como establecer los mecanismos de planeación y las acciones de desarrollo urbano que deban realizarse de forma conjunta y concurrente. Tal convenio deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado, en los órganos de difusión municipales y en un periódico con circulación en la zona conurbada.

El reconocimiento jurídico de existencia de las conurbaciones en el estado y la constitución de las comisiones relativas, ha tomado las figuras de la declaratoria y el decreto, que son actos administrativos del ejecutivo estatal, y por lo mismo unilaterales; ahora, en congruencia con la legislación federal en la materia, la ley estatal ha dispuesto que sea convenida la conurbación entre las entidades municipales involucradas, logrando con esto que se respete la autonomía municipal, referida a la inclusión en la constitución del área de conurbación. También establecer la delimitación geográfica de los centros de población dentro de su jurisdicción, en la que el municipio

considere deba contemplarse como zona de conurbación para efecto de la planeación.

Esta forma convenida de formalizar la conurbación debe, al ser puesta en práctica, eliminar la actual aberración contenida en el vigente decreto que regula la declaración de zona conurbada de los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, San Pedro Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, publicado el 23 de enero de 1984, al amparo de la entonces Ley de Desarrollo Urbano del Estado la cual dispone la conurbación de los municipios, no de los centros de población, que en realidad son quienes enfrentan el fenómeno de la conurbación.

El artículo 24, dispone a la letra:

*Cuando alguna disposición de zona conurbada emita un acuerdo por el cual se dictamine la factibilidad de cualquiera de las acciones de crecimiento, mejoramiento o conservación que señala esta Ley, la licencia correspondiente deberá ser expedida por la autoridad municipal de cada uno de los municipios en cuya jurisdicción se vaya a realizar.*

Como es de ver, el texto de dicho artículo apoya el comentario anterior respecto a la integración de la mayoría para la toma de acuerdos de la comisión de conurbación, pues será con base al dictamen expedido que la autoridad municipal habrá de expedir la licencia correspondiente. Al no estar la representación directamente involucrada se le dejará sin voz ni voto al respecto, quedando la comisión en una situación, al caso descrito, de órgano

intermedio cuya prohibición es expresa por la Constitución de la República, en materia municipal.

Por otro lado, el fondo de la disposición citada será objeto de una mayor revisión en el capítulo relativo al análisis jurídico del sistema de planeación en el estado.

El artículo 25 establece las bases para celebrar el convenio de conurbación, disponiendo que:

*El convenio que se celebre con base a lo previsto en los artículos que anteceden deberá establecer.*

*I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada, pudiendo convenirse que se incluya todo el territorio municipal.*

*II. Las facultades, obligaciones y compromisos de los municipios respectivos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un plan de la zona conurbada y en congruencia con el sistema estatal de planeación.*

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

*IV. Las demás acciones que convengan los municipios respectivos.*

De lo dispuesto por este artículo se puede establecer que será sólo por convenio, en el cual se fije la extensión de la zona conurbada, la cual podrá contener todo el territorio de algún municipio, pero esto será por voluntad de los involucrados, lo que puede presentar el supuesto de que será sólo a

través de la voluntad del municipio en que éste decida participar dentro de la comisión de conurbación.

Luego, el capítulo VI se refiere a la formación de los consejos consultivos de desarrollo urbano, organismos muy discutidos y discutibles. Como su propio nombre lo indica, según el artículo 26 de la ley serán una instancia de consulta general con el objeto de recabar las opiniones ciudadanas sobre el desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenación territorial, así como sobre la elaboración de planes de desarrollo urbano subregionales o de zona conurbada, sin menoscabo de las consultas ciudadanas que la propia ley dispone.

A pesar que del texto del artículo en mención se puede desprender que será opcional la creación de tal órgano consultivo, su segundo párrafo establece su creación, ordenando al Ejecutivo estatal su integración, puesto que prescribe lo siguiente:

*Creándose por esta Ley y para los efectos de este artículo, el Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano debiendo el Gobernador del Estado establecer mediante acuerdo la integración y reglas de operación de dicho consejo.*

El artículo 27 establece la composición del consejo a través de representantes, un titular y un suplente, de diversos órganos e instituciones, tanto públicos como privados, tales como el H. Congreso del Estado, la Universidad Autónoma de Nuevo León, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, además de cámaras de la industria y el comercio y

colegios de profesionales. El ejecutivo podrá, así mismo, invitar a personas del sector social o académico u organizaciones que considere representativas.

Para el caso de subregiones, o bien conurbaciones fuera de la conformada por el área metropolitana de Monterrey, el Ejecutivo estatal y alcaldes de los municipios involucrados invitarán a representantes de grupos sociales o personas representativas de la región o municipios de que se trate, tal y como lo dispone el último párrafo del artículo en cita.

De acuerdo al artículo 28 de la ley en revisión, las funciones del consejo serán la promoción de la participación de los grupos sociales en la planeación y la realización de consultas en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial del estado, agregando que podrá también realizar las funciones que el Ejecutivo estatal le encomiende.

El artículo 29, previene que la presidencia del consejo recaerá en el Ejecutivo estatal, debiendo, para su organización y realización de actividades, contar con un presidente ejecutivo y un secretario técnico nombrados por el propio Gobernador.

De acuerdo al artículo 30 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de los Asentamientos Humanos, deberá el consejo reunirse al menos de manera bimestral, pudiendo reunirse con la periodicidad que sus

actividades lo requieran, a solicitud del Ejecutivo estatal o de su presidente ejecutivo. Los acuerdos serán tomados por mayoría de los presentes, correspondiendo el voto de calidad a quien presida la reunión.

El artículo 31 de la ley en revisión permite, para el mejor desempeño de sus funciones, la formación de comisiones o grupos de trabajo.

La discusión sobre la presencia del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano se suscita al ser considerado un ente intermedio en materia de consulta ciudadana puesto que la propia ley dispone un capítulo para la consulta popular.

El Capítulo V de la Ley en estudio versa sobre la participación social y ciudadana. Su artículo 32 previene las situaciones en que deberá tomarse en cuenta en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, siendo las siguientes acciones de acuerdo al propio texto legal:

*I. La formulación, aclaración, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial.*

*II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos del suelo de los centros de población.*

*III. La construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social.*

*IV. El financiamiento, construcción y operación de proyectos y obras de infraestructura, equipamientos, conjuntos habitacionales, industriales, de servicios, comerciales, recreativos y servicios turísticos, así como la prestación de servicios públicos urbanos.*

*V. La ejecución de acciones y obras para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y asentamientos humanos.*

*VI. La conservación del patrimonio cultural, histórico y arquitectónico de los centros de población y asentamientos humanos en general.*

*VII. La preservación del ambiente en la entidad.*

*VIII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población y asentamientos humanos en general.*

La participación ciudadana constituye uno de los principales instrumentos de la planeación, de acuerdo al sistema respectivo, siendo además mandato constitucional, de acuerdo al artículo 25 de la Carta Magna, de ello que las acciones en que la misma deberá tomarse en cuenta son de lo más variado y registran prácticamente todas en materia de desarrollo urbano, no tan solo la planeación sino la ejecución de los planes, su seguimiento y evaluación.

El artículo 33 de la ley dispone que tanto el Estado como los municipios promuevan la organización de grupos sociales, bajo cualquier forma jurídica de asociación, para participar en el desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los centros de población, de acuerdo con la legislación aplicable.

El numeral 34 establece que indistintamente podrán participar grupos, sectores sociales o el público en general en la planeación, a través de los gobiernos estatal y municipales, consejos consultivos, quienes tendrán obligación de recibir, organizar y presentar ante la autoridad competente en la planeación urbana *manifestaciones, comentarios, observaciones,*



*requerimientos y demandas de las personas que acudan ante ellos, según lo dispone el artículo en cita.*

El artículo 35 se refiere a la esfera municipal, disponiendo que los municipios deberán de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, promover la participación ciudadana en la planeación del desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial. Sin embargo sujeta la participación a los límites que la propia autoridad municipal imponga.

El Título Tercero de la Ley, se refiere a la planeación del desarrollo urbano; en si es el fondo de la presente investigación, estableciendo a través de su articulado el Sistema Estatal de Desarrollo Urbano, y en su artículo 36 expresamente se establece, al disponer que:

*La ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado, se llevarán a cabo a través del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano integrado por:*

*I. Plan Estatal de Desarrollo Urbano.*

*II. Planes sectoriales.*

*III. Planes de zonas conurbadas.*

*IV. Planes municipales.*

*V. Planes de centro de población.*

*VI. Planes parciales.*

*VII. Planes regionales.*

*El Plan Estatal de Desarrollo Urbano deberá ser congruente con los objetivos, políticas, metas, estrategias y lineamientos establecidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.*

*Los demás planes de desarrollo urbano, de asentamientos humanos o de ordenamiento territorial, deberán ser congruentes con el Plan Estatal y con el plan de desarrollo urbano de nivel superior inmediato de acuerdo con las disposiciones aplicables en materia de planeación.*

*La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población en el Estado, forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatal y municipales de desarrollo.*

Como se asentó líneas arriba, el fundamento jurídico para la existencia del sistema de planeación del desarrollo urbano se deriva de este artículo. En él se establecen los niveles en que se deberán realizar los planes, desde el estatal hasta los regionales y determina la jerarquía de los mismos para efectos de la congruencia entre los diversos planes dentro del nivel estatal, a la vez que obliga a la formulación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano siguiendo a los propósitos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Declara el citado numeral, que los diversos planes serán parte integrante del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con un discurso más de orden administrativo que de cuestión jurídica que los convierte en instrumentos de la planeación del desarrollo nacional, estatal y municipal.

Para fijar el marco jurídico en razón de tal materia, el artículo 37 de la LOTDUYAH refiere el objetivo de los planes y programas de desarrollo

urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial a cumplir con lo establecido en el párrafo 3° del artículo 27 constitucional para efecto

*De ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población en el Estado.*

En su parte final, el artículo establece el carácter vinculatorio de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial al determinar que

*Serán de carácter obligatorio para los particulares y para las dependencias y entidades de las administraciones públicas federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias.*

Es interesante rescatar de lo dispuesto por los artículos 36 y 37 de la LOTAHYDU su interés en circunscribirse en las dos vertientes de planeación previstas en la Constitución General de la República Mexicana, en sus artículos 26 y 27, con los objetivos ya descritos.

Siendo la planeación del desarrollo urbano de carácter vinculatorio, la LOTAHYDU dispone que en los planes *deberán establecerse claramente los usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de densidad de población, construcción y ocupación que se requieran para un desarrollo armónico*, a efecto de dejar precisas tales modalidades que se imponen a la propiedad, tanto pública como privada ya que tales modalidades serán de orden obligatorio.

Para la elaboración de los planes, dado su carácter de actos provenientes de autoridad, que invaden la esfera jurídica del particular, y su pertenencia a un sistema jurídico, técnico y administrativo, la ley dispone en el numeral 38 que deberán contar con:

- I. La fundamentación y motivación jurídica.*
- II. El diagnóstico y pronóstico de los asentamientos humanos.*
- III. La visión del carácter de desarrollo urbano.*
- IV. Los requerimientos futuros de suelo, vivienda, infraestructura, vialidad, transporte y equipamiento urbano.*
- V. La zonificación y usos del suelo.*
- VI. Los objetivos y metas.*
- VII. Las estrategias y acciones para alcanzar los objetivos y metas.*
- VIII. La programación de las acciones.*
- IX. Los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del plan.*
- X. El anexo gráfico que corresponda.*

Como se asentó, las limitaciones a la propiedad que imponen los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial provoca que tales instrumentos sean debidamente fundados y motivados con el fin de que respeten los requisitos de constitucionalidad y legalidad que se exigen para cualquier acto jurídico emanado de autoridad competente.

El artículo 40 de la ley en revisión refiere el procedimiento que deberá seguirse para la formulación y modificación de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, el cual será:

*I. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado o el Ayuntamiento competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación, formulará el plan de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, o sus modificaciones y lo difundirá ampliamente.*

*II. Los planes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de treinta días naturales, en las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado y de la autoridad municipal correspondiente, y se celebrarán dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad dichos planes.*

*III. La primera audiencia dará inicio al proceso de la participación social y tendrá el propósito de exponer los proyectos de planes y recibir los planteamientos por escrito de parte de los asistentes.*

*IV. La segunda audiencia se hará el último día del plazo fijado para la participación social y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los participantes.*

*V. De dichas audiencias se levantarán actas que consignen las preguntas y los planteamientos de los asistentes, mismas que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados.*

*VI. Los planes se entregarán a los consejos consultivos y estarán disponibles para la consulta de los integrantes de dichos consejos por un plazo de treinta días naturales.*

*VII. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado o el ayuntamiento correspondiente celebrarán una audiencia con los integrantes de los consejos consultivos al inicio del plazo de consulta con el propósito de exponer los proyectos de planes y programas.*

*De dicha audiencia se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada, en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados.*

*VIII. La autoridad tendrá un plazo de treinta días posteriores a la celebración de la última audiencia, para dar respuesta a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar en el domicilio particular o convencional de los interesados.*

*IX. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial; las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes, incorporando en lo conducente, los resultados de dicha participación;*

*aprobarán los planes y los publicarán en el Periódico Oficial del Estado en los términos que señala esta Ley.*

*Los ayuntamientos podrán reglamentar la participación social en la planeación urbana municipal con las bases señaladas en este artículo.*

Como se desprende de lo transcrito, esta disposición previene el respeto a la consulta pública. Los plazos no son claros, sobre todo los que habrá entre las audiencias, pero es de suponer que será durante la primer audiencia cuando la autoridad fije el plazo que durará la consulta social y que la definición del tiempo que ésta se ha de llevar, queda al arbitrio de la propia autoridad.

El artículo 41 dispone la obligación que existe de publicar de forma integra en el Periódico Oficial del Estado y la Gaceta Municipal que corresponda, los planes y programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, así como los sectoriales, referidos por la ley. Una vez hecho lo anterior, el texto legal deja a consideración de la autoridad correspondiente la publicación de un extracto de los planes en uno de los periódicos de la entidad. Con esto la ley resguarda los principios de legalidad, dada la obligatoriedad de los planes, sin embargo sería deseable que la propia ley obligara la publicación en un periódico de la entidad y no dejarla de manera discrecional, dado el tipo de derechos que dichos planes restringen.

Con el efecto de mantener la consulta pública permanente de los planes, el artículo 42 dispone que deberán estar éstos a disposición en las siguientes oficinas:

*En la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado: Los planes estatales, de zonas conurbadas, regionales y sectoriales; en las oficinas municipales que designen los ayuntamientos: Los planes municipales, de centro de población y parciales; y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio todos los planes mencionados.*

El artículo 43 establece las reglas para el inicio de vigencia de los planes y programas, el cual será a partir de quince días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, eliminando la ley, con esto, una decisión discrecional de la autoridad al respecto; el mismo dispositivo determina la obligación de inscribir dentro de los cinco días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial del Estado, los planes o programas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

La Ley General de Asentamientos Humanos dispone la obligación de inscribir los planes municipales, de centro de población y sus derivados, y en este artículo la LOTAHYDU no establece diferencia al respecto.

En tanto, el numeral 44 dispone que la inscripción a que se refiere el artículo 43 será ordenada por el Gobernador del Estado o el Presidente Municipal, *con las salvedades que esta Ley establece*, sin definir las áreas de competencia, siendo de suponer que al Ejecutivo estatal corresponderán los planes a cargo del Gobierno del Estado y a los alcaldes los de origen

municipal. Sin embargo deja la duda en el caso de los planes de zona conurbada.

De igual forma no previene la omisión de la autoridad ante tal requisito, lo cual es extraño al cuidar tanto las formas de consulta popular de los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial.

El artículo 45 previene la necesidad de revisar periódicamente los planes estatales, los regionales y los sectoriales de desarrollo urbano, al menos sexenalmente; en tanto que los de zona conurbada lo serán cada tres años.

El numeral 46 establece la periodicidad de la revisión a los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, de orden municipal en cada tres años, al renovarse los poderes municipales a efecto de modificarlos o confirmarlos. Este artículo denota la influencia política en la planeación del desarrollo urbano, al determinar que sea en el inicio de las administraciones municipales cuando se sometan a revisión los planes, siendo entonces decisión de la autoridad en turno establecer la continuidad en el desarrollo urbano.

Para las adecuaciones a los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, el artículo 47 dispone que será bajo las condiciones que enseguida se vierten, que éstos puedan ser modificados en cualquier tiempo:



*I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen.*

*II. Cambios insuperables en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables o irracionalmente onerosos para la comunidad.*

*III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que permitan la realización más satisfactoria de sus objetivos.*

*IV. Sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.*

Con el fin de salvaguardar los derechos adquiridos, o bien los permisos, licencias y autorizaciones otorgados con motivo del plan, objeto de la modificación, disponen que ésta se hará sin su perjuicio.

El numeral 48 establece que la modificación de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial se realizará siguiendo el procedimiento que se llevó para su aprobación, publicación y registro.

En tanto, el artículo 49 previene que, tratándose de modificaciones parciales a los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial y los de vivienda, la participación social se realizará entre los propietarios y poseedores de inmuebles dentro de la zona o distrito que se pretende modificar. Esta disposición es oportuna en tanto simplifica el proceso de revisión y actualización de los planes, sin condenar el ordenamiento territorial a una consulta generalizada sobre situaciones particularizados a cierta zona o región.

El numeral 50 determina a las autoridades y personas que podrán solicitar por escrito debidamente fundado, la modificación de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, los que podrán ser:

*I. El Gobernador del Estado.*

*II. Los ayuntamientos cuando tengan efectos en el territorio de sus municipios.*

*III. Las dependencias y organismos de la Administración Pública Estatal, Municipal o Federal, responsables de ejecutar las acciones previstas en el plan.*

*IV. Los organismos auxiliares o de participación social previstos en esta Ley.*

*V. Los ciudadanos, de acuerdo a lo señalado en el artículo anterior.*

De acuerdo a lo dispuesto, los ciudadanos sólo podrán solicitar la modificación parcial de los planes, en tanto que a las autoridades y organismos públicos o de participación ciudadana les corresponderá la solicitud de la modificación parcial o total.

De conformidad al artículo 51, le corresponderá a la misma autoridad que lo aprobó, ordenar la modificación de los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial,

*La cual dictará un acuerdo que cumpla con el procedimiento y demás formalidades que se exigen para su aprobación; tal acuerdo será la base para la anotación o cancelación de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de publicación del acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.*

Es consecuente la LOTAHYDU al señalar que sea la misma autoridad que aprueba un plan, la que le corresponda modificarlo o cancelarlo, como lo sugiere posteriormente el texto del propio artículo y se guarda la obligación de publicitar estos hechos al disponer la inscripción del acuerdo correspondiente, el que para efectos registrales, será el antecedente del nuevo plan aprobado en su caso.

En tanto, el numeral 52 refuerza el carácter vinculatorio de los planes, al disponer que:

*Las autoridades administrativas, estatales y municipales, se abstendrán de expedir permisos, licencias y autorizaciones que contravengan lo establecido en esta Ley, en los convenios de coordinación urbana, o en los referidos planes o programas. Serán nulos de pleno derecho los que se expidan en contravención a lo dispuesto en este artículo, debiéndose demostrar en todo caso la existencia de negligencia, incompetencia, dolo o mala fe.*

De igual manera, asegura que las acciones que deriven de los planes sean concordantes con el contenido de estos, así como de los convenios de coordinación urbana.

Da, asimismo, el carácter de convenios de coordinación a aquellos celebrados con motivo de la presencia de una conurbación, terminología que se estima correcta puesto que en tales convenios confluyen las voluntades de los gobiernos estatal, municipal y, en algunos casos, federal.

El Capítulo II del título en revisión de la Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamiento Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado, se refiere en lo particular al Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

El artículo 53 conceptúa al Plan Estatal de Desarrollo Urbano como

*El instrumento rector de esta materia en el Estado. En él se integran los estudios, objetivos, políticas, normas, lineamientos, reglas, disposiciones y mecanismos tendientes a promover el desarrollo integral de los asentamientos humanos en el Estado, debiendo establecer el marco de referencia en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los asentamientos humanos para guiar y dar congruencia a las acciones de la administración pública estatal, así como las que se realizan con la participación de los municipios, la federación y los particulares mediante los mecanismos correspondientes.*

El numeral 54 propone como finalidades

*El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la comunicación entre ellos y la previsión para recibir el crecimiento de la población del Estado, promoviendo la vivienda, los centros de trabajo y los servicios que tiendan a mejorar el nivel de vida de sus habitantes.*

El contenido del plan está dispuesto por el artículo 55, que establece que aparte de lo señalado en el numeral 39 de la Ley en comento, deberá considerar:

*I. El diagnóstico y perspectiva de la situación regional y urbana de los asentamientos humanos en el Estado.*

*II. La estructura del sistema estatal y regional de los asentamientos humanos.*

*III. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo regional y urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.*

*IV. Los objetivos generales y metas en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población.*

*V. Las políticas generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y el desarrollo regional y urbano de los centros de población.*

*VI. La estrategia territorial para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo regional y urbano de los centros de población.*

*VII. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del Estado, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condicionantes ambientales.*

*VIII. La estrategia general para prevenir los impactos negativos en el medio ambiente urbano y rural, originados por la fundación, ordenamiento, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.*

*IX. Las estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo regional de los centros de población del Estado.*

*X. Los instrumentos y mecanismos financieros y no financieros que se requieren para la ejecución de las acciones contenidas en las estrategias del desarrollo urbano.*

Al revisar los conceptos que debe contener el plan estatal, se puede pensar que se está ante la presencia de plan de orden indicativo, más que vinculatorio, más esta situación deriva de la condición macro administrativa del instrumento, pues éste fija las bases sobre las que deberán realizarse los planes que de él deriven, siendo obligatorio observar la debida congruencia entre éstos y aquél. Lo anterior, independientemente que su cumplimiento obliga a la autoridad y particulares.

Para su elaboración el dispositivo 56 indica que la elaboración del plan estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, luego del análisis de los estudios e investigaciones que realice y de las propuestas que hayan formulado las dependencias y entidades *del sector desarrollo urbano y del gobierno federal en el Estado, los gobiernos municipales y las comisiones de zonas conurbadas según corresponda.*

El mismo dispositivo señala el siguiente procedimiento:

*Una vez elaborado el plan y desahogadas las consultas públicas, la Secretaría de Desarrollo urbano y Obras Públicas del Estado, deberá someterlo al dictamen de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano del Estado. Si el dictamen no es favorable, la Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, hará las modificaciones conducentes, lo presentará de nueva cuenta a dictamen y en caso de que éste sea favorable, se enviará al Gobernador del Estado para su aprobación. De rechazarse se repetirá el procedimiento has que sea favorable. Posteriormente, se ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en los términos de ley y se le dará difusión pública.*

Sobre la disposición aludida, sólo queda señalar que en su primer párrafo habla del sector desarrollo urbano que es una figura contemplada por el artículo 31 de la Ley de Administración Pública vigente en el estado y que aparece con similares efectos en otros niveles de planeación del desarrollo urbano.

El Capítulo III regula los planes sectoriales, dando el siguiente concepto sobre los mismos en su artículo 57:

*Los planes sectoriales son los instrumentos que integran el conjunto de acciones dirigidas a regular los elementos, componentes y acciones de desarrollo urbano, tales como el suelo, la vivienda, la vialidad, el transporte, la infraestructura, el agua, las emergencias urbanas, protección civil y la ecología en forma particular.*

Como es de ver, el plan sectorial será el instrumento de planeación de una rama específica de las actividades en materia de desarrollo urbano, y en consecuencia, la ley no le da delimitación geográfica a la circunscripción de tales planes, pues dependerán en todo caso de la competencia que en razón de materia otorguen las leyes a tales actividades.

La materia de los planes sectoriales se enumera en el texto del artículo, mas no la limita, pues son instrumentos auxiliares en la administración pública.

El artículo 58 previene los elementos, que aunados a los establecidos en el numeral 40 de la propia ley, deberán contener los planes sectoriales, los cuales son:

*I. La referencia al plan de desarrollo urbano del cual derivan y su congruencia con el mismo.*

*II. La determinación de los elementos, componentes o acciones del desarrollo urbano que sean materia del plan sectorial.*

*III. Las zonas, áreas o sectores en que tendrá aplicación el plan sectorial.*

*IV. Las autoridades responsables de la elaboración, ejecución, control y evaluación del plan.*

*V. El término de la realización del plan.*

*VI. Los demás requisitos que establezcan las leyes u otros ordenamientos legales vigentes.*

En acuerdo con el comentario realizado sobre el artículo 57, esta disposición establece la posibilidad de delimitar la zona de aplicación de los planes sectoriales a las áreas de influencia específica de la actividad que regulan.

El numeral 59 establece a las autoridades que tendrán a su cargo la formulación de los planes sectoriales, disponiendo que:

*Los proyectos de los planes sectoriales serán formulados por las dependencias competentes, y en su caso, serán propuestos por los organismos públicos paraestatales del sector que coordina la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, dando la participación que corresponda a los municipios y a lo social y privado, en los términos de la Ley.*

Este dispositivo citado tiene una mala redacción, que poco ayuda para esclarecer qué autoridad o autoridades serán las competentes para formular los planes sectoriales. De su texto se desprende que sólo los órganos paraestatales podrán proponer este tipo de planes, lo que sería entendible si los planes sectoriales fueran exclusivos para los servicios públicos otorgados por entidades descentralizadas, más habrá algunos a cargo de dependencias del Ejecutivo tanto Federal como estatal, tales como cuestiones de ecología y emergencias urbanas.

El artículo 60 dispone que

*Una vez elaborados los proyectos de los planes sectoriales, se someterán a dictamen de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano en caso de ser dictaminados favorablemente, serán presentados para su aprobación al Gobernador del Estado.*



En la parte general sobre la planeación de la LOTAHYDU, se establecen las bases para todos los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial. En ellas se menciona la obligación de publicarlos en el Periódico Oficial del Estado e inscribirlos en el Registro Público de Propiedad y del Comercio, así como de someterlos al escrutinio público, por lo que los planes sectoriales habrán de correr la misma suerte.

Cuestión especial es el Capítulo IV, relativo a la planeación de la vivienda, pues al no existir un ordenamiento legal específico en materia de vivienda se agregan en este apartado disposiciones de contenido diverso a la planeación del desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, razón por la cual no serán objeto de revisión en el presente estudio, más sí aquellas propias del título del capítulo.

El artículo 61 se refiere a la planeación de las acciones públicas, tanto municipales como estatales, en materia de vivienda, disponiendo que esto se llevará a través de:

*I. El plan sectorial de vivienda.*

*II. Los planes operativos anuales de los organismos que atiendan el desarrollo armónico y urbano del Estado, así como los problemas de precarismo y habitacional.*

*La planeación de las acciones públicas de vivienda se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, el Programa Nacional de Vivienda, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes de desarrollo urbano de los centros de población.*

La planeación en materia de vivienda no sólo queda sujeta al sistema de planeación del desarrollo urbano y al Sistema de Planeación del Desarrollo, sino también a la programación anual de las entidades públicas encargadas del *desarrollo armónico y urbano del Estado*, de la vivienda y del precarismo, término este último que se refiere a la regularización de la tenencia de la tierra, haciendo hincapié en el texto que se cita pues parece que el legislador confundió el vocablo *plan* con el de *programa*, y sería más acertado hacer mención de los programas operativos que de los planes operativos.

El último párrafo del dispositivo en revisión confirma la condición de agregado del capítulo relativo a la planeación de vivienda, pues establece la obligación de sujetar las acciones públicas en materia de vivienda a la Ley, el Programa Nacional de Vivienda, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y otros planes de desarrollo urbano de centro de población, previsión que resulta redundante si se toma en cuenta que tales acciones publicas en materia de vivienda serán derivadas de los programas, que a su vez tendrán origen en algún plan dentro del sistema de planeación.

El artículo 62 determina que será la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas la dependencia encargada de formular el plan sectorial de vivienda *tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de administración pública estatal, de los gobiernos municipales, de los grupos sociales y de los particulares interesados*, para luego ordenar que:

*Una vez elaborado el plan, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado lo enviará al Gobernador del Estado, así como el periódico de mayor circulación en la entidad. Después de su publicación, el plan será obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública estatal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas lo mantendrá para consulta del público interesado.*

Se vuelve a insistir en el comentario en el sentido de que siendo integrante del sistema de planeación del desarrollo urbano estatal no se estima necesario señalar el carácter vinculatorio del plan sectorial de vivienda.

Por su parte, el numeral 63 previene el contenido del plan sectorial de vivienda, el que será:

*I. La fundamentación jurídica del plan.*

*II. Las condicionantes que señalen el programa nacional de vivienda, el plan estatal de desarrollo y el plan estatal desarrollo urbano en lo conducente.*

*III. El diagnóstico de los problemas habitacionales en el Estado y su pronóstico a corto, mediano y largo plazos.*

*IV. Los objetivos que se persigan y que regirán el desempeño de las acciones habitacionales de la administración pública estatal.*

*V. Las metas compatibles con los medios y recursos disponibles en el Estado.*

*VI. La estrategia general que comprenderá las acciones básicas, el señalamiento de prioridades y su previsible impacto en el sistema económico y social.*

*VII. Los lineamientos y la previsión de recursos para la programación institucional y anual con el señalamiento de metas y previsión de recursos.*

*VIII. La articulación del programa con el gasto público y su vinculación presupuestal.*

*IX. Las bases de coordinación con la federación y municipios.*

*X. Las bases de participación con los sectores social y privado.*

*XI. El manejo de instrumentos de políticas económica y social relacionados con la vivienda y los responsables de su ejecución.*

*XII. La ejecución de proyectos estratégicos y de aquéllos que se programen fundados con los principios de solidaridad.*

Diversos puntos caben señalar en este artículo, como la referencia al plan estatal de desarrollo en la fracción II, mismo que no se encuentra regulado legalmente en el estado y, por ende, no tiene base jurídica para apelar a su obligatoriedad.

De igual forma, la referencia a cuestiones presupuestales, punto de importancia, pues se trata de un plan y no de un programa. Baste recordar que en el ejercicio de los recursos fiscales la periodicidad es anual, por lo que es de comentar que debió de hacerse referencia a los programas en cuestión presupuestal y no dentro del plan sectorial, ya que cualquier disposición que en materia de presupuesto se realice tendría que ser ajustada anualmente, una vez aprobado por el Legislativo estatal el presupuesto del año que se trate.

No señala la ley vigencia determinada para el plan sectorial de vivienda, ni formalidades específicas para su modificación, por lo que habrá de referirlas a las generales conceptuadas en el capítulo relativo al sistema estatal de planeación del desarrollo urbano. El resto del articulado del capítulo en revisión regula políticas y procedimientos a seguir para las acciones en materia de vivienda, tanto públicas como privadas. Si bien la vivienda

requiere como principal recurso al suelo urbano, la complejidad de acciones que la misma conlleva hace recomendable dedicarle un título especial en la Ley, o bien una ley específica para la materia.

El capítulo VI regula la planeación estatal integral del agua; a diferencia de la cuestión de vivienda este apartado no pretende, como en el caso del plan sectorial de vivienda, regular lo específico y sólo contiene dos artículos, ya que el estado de Nuevo León cuenta con legislación sobre el agua misma, la cual contempla las acciones de planeación, que más adelante se revisarán.

El artículo 79, previene que

*El plan sectorial del agua será formulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado con objeto de planear, fomentar y definir las políticas que lleven al uso racional del recurso natural del agua, en congruencia con los planes y programas de desarrollo urbano, asentamiento humanos y ordenamiento territorial; del equilibrio ecológico, la protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente; en congruencia con la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado y la Ley de Aguas Nacionales.*

Del texto citado, se puede apreciar que el sentido del plan sectorial de agua es relacionar esta actividad con la planeación del desarrollo urbano, pues resulta obvio que de la capacidad de dotar del elemental servicio dependerá el crecimiento de los centros de población.

El dispositivo 80 faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado para llevar a cabo las acciones siguientes:

*I. Acordar con el Gobernador del Estado, la aplicación de las políticas, estrategias, objetivos, programas y normatividad que orienten el fomento y desarrollo hidráulico del Estado, así como la preservación y equilibrio del mismo.*

*II. Planear e impulsar el tratamiento de aguas residuales y las que sean necesarias para la preservación y restauración de las fuentes y las reservas hidrológicas del Estado.*

*III. Proponer al Gobernador del Estado, el otorgamiento de concesiones a los particulares, cuando se considere procedente la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.*

*IV. Someter a la consideración del Gobernador del Estado las propuestas generadas en el seno de la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento, que por su gran trascendencia para la comunidad, así lo requieran.*

Para efectos del sistema de planeación del desarrollo urbano, sólo será de importancia la fracción segunda de la citada disposición.

Para este nivel de planeación, como se comentó, existe legislación específica como lo es la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado en octubre 3 de 1997, la cual en sus artículos 6, 7 y 8 previene las acciones de planeación, entre otras, de los recursos hidráulicos en el estado, sin entrar en contradicción con las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Estado.

El Capítulo VI se refiere a los programas regionales, a los que define el artículo 81 de la Ley estatal en materia de desarrollo urbano como

*Los instrumentos que integran acciones, obras y servicios que en materia de desarrollo urbano deben de realizarse en el territorio de dos*

*o más municipios identificados como una región en el Plan Estatal, en aquellos asuntos de interés común, en los términos de los convenios que para tal efecto celebren los municipios involucrados y el gobierno del Estado.*

La planeación regional presupone la existencia de una zona previamente delimitada por el Plan Estatal y que para poder establecerla formalmente debe ser objeto de convenio que se celebre entre municipios participantes y el Estado. Estos convenios de coordinación adquieren especial relevancia pues en ellos se reflejará la voluntad de los municipios en su participación en la planeación, a la vez que fortalece al menos en la ley, la autonomía municipal y su capacidad de decisión ahora que han sido reconocidos constitucionalmente como entidades gubernativas y no simplemente administrativas como antes lo fueron.

Falló en este caso el legislador al no disponer las bases del convenio de coordinación regional a celebrarse, tal como sí las dejó establecidas para los convenios de zona conurbada.

El artículo 82 dispone sobre la congruencia de los planes regionales con el Plan Estatal y previene que deberá especificar *con mayor detalle los objetivos, metas, prioridades, políticas, estrategias y acciones referentes a las regiones que el Plan Estatal señale como prioritarias y estratégicas para el ordenamiento urbano del Estado.*

Del contenido de este artículo, se puede inferir la existencia de planes que regulan a grandes rasgos el desarrollo urbano, así como de otros que deban

llevar a detalle la planeación, para estar en condiciones de diseñar un sistema de orden jerárquico que conduzca de lo general a lo particular. Por ende, estar en condición de respetar el principio jurídico de que la norma jurídica general impera sobre la particular, no pudiendo ésta contravenir a aquella.

El numeral 83 se refiere al contenido específico de este orden de planes:

*I. Las bases de coordinación que se establezcan entre las dependencias y entidades de los gobiernos estatales y municipales, cuyas acciones inciden en el desarrollo regional y urbano.*

*II. Los lineamientos y estrategias para propiciar un desarrollo más equilibrado en las regiones del Estado y una distribución más equitativa de la inversión pública, y orientando hacia ellas la inversión privada;*

*III. Los lineamientos y estrategias para fortalecer las regiones y ampliar los planes y programas de desconcentración y descentralización de las actividades económicas y gubernamentales.*

*IV. Los proyectos y estudios tendientes a optimizar la asignación de la inversión pública, a fin de promover un adecuado desarrollo urbano y regional.*

La primera fracción de la disposición en comento debió ser referida al convenio de coordinación para la planeación regional y no al plan en específico ya que, al así establecerse, pudiera considerarse que además del citado convenio de coordinación habría que también convenir al propio plan.

La segunda fracción es de interés, pues en ella se refleja la acción administrativa de fomento que debe ser parte del objetivo de la planeación, no tan sólo el orden público, al mencionar que los planes sean instrumento



para generar y orientar la inversión del llamado sector privado de la economía. Por cuanto a la tercera, sólo comentar que al no existir una legislación sobre planeación del desarrollo en el estado, cualquier referencia a planes que no sean de los de desarrollo urbano es irrelevante jurídicamente.

El capítulo VII se refiere a los planes de zonas conurbadas, y el artículo 84 dispone como contenido de los mismos, lo siguiente:

*I. Los elementos que permitan verificar la congruencia del plan de ordenación de la zona conurbada con el plan estatal de desarrollo urbano.*

*II. La circunscripción territorial de la conurbación.*

*III. La visión del carácter estratégico del desarrollo urbano de la zona conurbada.*

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

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

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

Es interesante observar cómo se inserta dentro del contenido para los planes de zonas conurbadas la pertinencia de describir los elementos que verifiquen la congruencia entre el plan de zona de conurbación a desarrollar con el plan estatal de desarrollo urbano, no tan sólo la simple manifestación de la misma como sucede en los otros niveles de planeación. Al no existir un

procedimiento que determine la congruencia entre los planes, ni estar establecida una autoridad que emita un dictamen en tal sentido, es necesario que tal condición se asiente expresamente en su contenido, describiendo con precisión los elementos que se estimen generadores de la congruencia, pues esto determinará la unidad del sistema y evitará la posibilidad de que surjan contradicciones entre los niveles de planeación.

Se estima pertinente que se agregue a la ley la necesidad de emitir un dictamen de congruencia en el que se contengan los elementos a que se refiere el párrafo que antecede, el cual sería elaborado por la autoridad encargada de formular y aplicar el plan jerárquicamente inmediato superior.

A diferencia de lo dispuesto como contenido de los planes regionales, en los de zona conurbada no se exige que se inserten las bases de coordinación, ya que éstas deben ser objeto del convenio previo.

El procedimiento para la formulación de los planes de zonas conurbadas, de acuerdo al artículo 85, será el siguiente:

*I. La comisión de conurbación correspondiente, elaborará el proyecto del plan o de modificación o revisión del existente.*

*II. La comisión promoverá las consultas ciudadanas que sean necesarias, a través del consejo consultivo de desarrollo urbano estatal y los ayuntamientos correspondientes, para recabar las opiniones propuestas y observaciones de la comunidad, y una vez realizada la consideración de las mismas; las aportaciones que ésta arroje, se integrarán al plan en lo conducente según el criterio de la comisión.*

*III. Una vez concluidos los trabajos de consulta del plan, se presentará el proyecto definitivo a los Ayuntamientos de los municipios conurbados y al Gobernador del Estado, para su consideración y aprobación.*

*IV. Una vez aprobado el plan, el Gobernador del Estado, ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado; y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.*

La comisión de conurbación, como se vio, debe ser creada por el convenio de coordinación a que se refieren los artículos 19 y 23 de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado, debiendo ser sobre las bases establecidas en tal instrumento en que deberá formularse el plan correspondiente.

La fracción II parece contravenir las disposiciones de la propia ley respecto de la participación social y ciudadana regulada en el capítulo 5 del Título Segundo, pues previene que la consulta ciudadana se verificará a través del consejo consultivo de desarrollo urbano estatal y no en forma directa como dispone el artículo 40 de la ley en estudio.

La fracción III cae en el error de concebir a los municipios como objeto de las conurbaciones, siendo en realidad los centros de población los afectos al fenómeno.

Por cuanto hace a la planeación en zonas de conurbación que involucren a municipios de la entidad con otros de diverso estado, la LOTAHYDU la refiere a la Ley General de Asentamientos Humanos, dado el carácter federal que el fenómeno adopta.

Los planes municipales son tratados en el Capítulo VII; su definición y contenido los previene el artículo 87, que a la letra dice:

*Los planes o programas de desarrollo urbano municipal tendrán por objeto el ordenamiento, conservación, mejoramiento, crecimiento y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del municipio y contendrán:*

*I.La congruencia con el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano.*

*II.La delimitación municipal atendiendo a lo dispuesto en la Constitución del Estado de Nuevo León y en la legislación aplicable.*

*III.El diagnóstico y pronóstico de los usos del suelo y de la problemática de los asentamientos humanos y los centros de población, que incluyan la consideración del medio físico, aspectos demográficos, usos del suelo, distribución de la población y las actividades económicas, características de los centros de población y su interrelación.*

*IV.Los objetivos y alcances.*

*V.El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y centros de población y de las actividades productivas, de conformidad con el plan estatal o el plan regional correspondiente.*

*VI.El desarrollo urbano ordenado y sustentable de los centros de población.*

*VII. Las estrategias del desarrollo que orienten las políticas, programas y acciones.*

Varios comentarios despierta este artículo, pues en primer lugar hace uso de los términos plan y programa como sinónimos. La razón de esto parece estribar en la ya comentada reserva que para el uso de plan establece la Ley de Planeación. Sin embargo el uso indistinto de ambos vocablos se reserva para el nivel municipal de planeación y no es usado en el texto de la LOTAHYDU para los otros órdenes. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para el estado de Nuevo León, el artículo 26, fracción III

del apartado b, habla del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas que de él derivan.

Como se desprende de las fracciones I y V, el contenido del plan no va a depender en exclusiva del plan en el nivel de planeación inmediato superior, sino de aquellos que dentro del sistema estatal de planeación de alguna forma infieran en la formulación de este orden de planes y que por su nivel superior determinen a éste. Por otro lado habrá que observar que la fracción V se refiere al plan estatal y a los regionales, pudiendo incluir entre éstos a los de zona conurbada, que son determinantes para los centros de población de los municipios que se encuentren en tal situación. Así los planes de conurbación serían una especie de planes regionales o subregionales como se desprende del capítulo relativo al consejo consultivo de desarrollo urbano de la LOTAHYDU.

Para la formulación del plan municipal, el artículo 88 dispone que:

*La dependencia encargada del desarrollo urbano en el municipio, formulará el proyecto de plan o programa y los someterá a la consulta pública; concluida ésta e incorporadas al plan o programa las opiniones y observaciones pertinentes que hayan presentado los grupos sociales y ciudadanos, se tomarán el plan o programa municipal de desarrollo urbano al Ayuntamiento para su consideración y aprobación.*

Al no establecer la legislación orgánica municipal un organigrama tipo para las administraciones públicas municipales, la ley hace referencia a la autoridad municipal encargada del desarrollo urbano, pudiendo ser una secretaría, dirección o departamento, éstas son dependencias como las llama la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado.

El Ayuntamiento es la autoridad encargada de la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano, que se constituye como un órgano colegiado y de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal estatal se integra por: el Cabildo, los Síndicos y el Presidente Municipal, siendo por ende su aprobación una decisión colegiada.

La idea de mediatizar la opinión pública parece reservada para los niveles de planeación regional, pues el plan municipal de desarrollo urbano será objeto de consulta pública sin señalar la ley la presencia de órganos intermedios.

El Capítulo IX trata de los planes de centro de población, a los que define la LOTAHDU en su numeral 89 como:

*Los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular la zonificación, reservas, usos y destinos del suelo de los centros de población, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.*

Los planes de centro de población llevan a la planeación al detalle, por ello deberán contener disposiciones y normas que en lo particular establezcan a

las zonas y en ellas las reservas, usos y destinos del suelo, estando así en posición de determinar la condición urbana de un lote específico cuando el particular o bien la propia autoridad pretenda realizar una acción sobre el mismo.

El contenido de los planes de centro de población deberán contener, conforme lo dispone el artículo 90:

*Los planes de desarrollo urbano de los centros de población, derivados de los planes municipales de desarrollo urbano, deberán contener lo siguiente:*

*I. La congruencia con los planes de desarrollo urbano municipal, de la zona conurbada correspondiente y estatal;*

*II. La zonificación primaria de las áreas que integran y delimitan los centros de población.*

*III. La zonificación secundaria con los aprovechamientos predominantes;*

*IV. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados en cada zona;*

*V. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;*

*VI. La compatibilidad entre usos y destinos permitidos;*

*VII. La densidad de población y de construcción;*

*VIII. Las medidas para la protección de los derechos de vías y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;*

*IX. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda que deberán tener los predios dentro de su propiedad, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades peligrosas o de riesgo y se manejan materiales y residuos peligrosos;*

*X. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*XII. Las acciones para llevar a cabo las estrategias;*

*XIII. Los mecanismos e instrumentos financieros y no financieros para el desarrollo urbano.*

*XIV. Los mecanismos e instrumentos de control, evaluación y retroalimentación;*

*XV. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.*

El primer párrafo del artículo en cita, parece constreñir a los planes de centro de población al plan municipal de desarrollo urbano, por lo que es de deducir que no pueden existir aquellos si no existe el segundo.

La fracción primera es omisa en cuanto a los planes regionales y sectoriales, los que pueden ser de importancia para la planeación del centro de población, por lo que es de considerar que la congruencia debió de establecerse referida al sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, como se exige para el nivel municipal de planeación.

Las demás fracciones dan constancia de la especificidad de este orden de planeación, que pretende regular al detalle el desarrollo urbano, pues la autoridad deberá basarse en él al momento de determinar un aprovechamiento específico de suelo urbano a solicitud de un particular o de la propia autoridad.

La formulación del plan se preceptúa en el numeral 91, que establece que



*La dependencia encargada del desarrollo urbano en el municipio, formulará el proyecto de plan o programa y lo someterá a la consulta pública, concluida ésta e incorporadas al plan las observaciones pertinentes que hayan presentado los grupos sociales y ciudadanos, se turnarán al Ayuntamiento para su consideración y aprobación.*

El texto citado reproduce el contenido del artículo 88 de la propia ley, por lo que es de pensar que por ello aparece de nueva cuenta la dualidad *plan o programa*, cuando tal sinonimia había desaparecido en el nivel de planeación que se revisa, por lo que nos remitimos a lo entonces comentado.

El capítulo X regula a los planes parciales, a los que define en su artículo 92 como aquellos que:

*Tendrán por objeto precisar, complementar, adecuar, ordenar y regular el desarrollo urbano de un área, elemento o distrito determinado de un centro de población, analizar y determinar las relaciones entre los componentes de estructura urbana; detallar la estrategia general para la aplicación de las políticas de ordenamiento, conservación y crecimiento; determinar la zonificación y el diseño urbano del área, distrito o elemento seleccionado; regular los usos y destinos del suelo urbano y establecer programas y acciones de ejecución.*

*Los planes parciales de desarrollo urbano podrán precisar, complementar, y aplicar a mayor detalle los planes o programas municipales o de centros de población, abarcando un área determinada, distrito o elemento del mismo.*

Así descritos, los planes parciales son instrumentos técnicos de la planeación para llevar al mayor detalle los objetivos de los planes de los que derivan y permitir su realización a través de programas o acciones de ejecución.

De acuerdo con el segundo párrafo del dispositivo, son también instrumentos para hacer más específico el contenido de los planes municipales y de centro de población, pero no podrán modificar los lineamientos trazados por estos.

De acuerdo al artículo 93:

*Los planes parciales contendrán, además de los elementos básicos a que se refiere esta Ley, lo siguiente:*

*I.La referencia al plan de desarrollo urbano del cual derivan, expresando el aprovechamiento predominante del suelo previsto en él;*

*II.Los efectos sociales que se puedan producir en la zona de población en que se aplique;*

*III.El estudio de impacto ambiental y riesgos que se requieran conforme a la legislación aplicable;*

*IV.La delimitación de las zonas, áreas o predios que comprenden sus usos y destinos del suelo;*

*V.La zonificación primaria y secundaria;*

*VI.Las normas y criterios técnicos aplicables a las acciones de que se trate;*

*VII.La descripción de la problemática existente en el área y de sus aprovechamientos predominantes;*

*VIII.Los instrumentos y mecanismos financieros que se utilizarán para la ejecución de las acciones y proyectos indicados;*

*IX.Las condiciones para que las autoridades, propietarios y usuarios den cumplimiento a las obligaciones a su cargo en la ejecución de las acciones definidas en el plan;*

*X.Los plazos para que las asociaciones de vecinos, los habitantes o propietarios de predios, lotes y edificaciones de área de aplicación del Plan que se consideren afectados, presenten sus inconformidades.*

Dos elementos que no encontramos en el contenido de los otros planes, se incluyen en este nivel de planeación; uno, el estudio del impacto ambiental; y la defensa de los particulares ante la autoridad, el otro. Esto se entiende si se concibe a los planes parciales de desarrollo urbano como elementos previos a la ejecución de programas y acciones, más al no ser necesarios para esta consecuencia, sería de importancia incluirlos en otros niveles de planeación en los que sí puedan afectar al desarrollo sustentable del medio ambiente e imponer modalidades a la propiedad que vulneren los derechos de los particulares.

Los artículos 94 y 95, que presentan una modificación en la metodología de redacción de la LOTAHYDU, al prevenir en dos artículos lo que en los otros niveles se preceptúa en uno, disponen que la dependencia encargada del desarrollo urbano del municipio será quien elabore los proyectos de los planes parciales de desarrollo urbano, el primero y el segundo, que será el Ayuntamiento el encargado de su aprobación, previa consulta pública.

El Capítulo XI, se refiere al sistema de información geográfica para la planeación del desarrollo regional y urbano, y el artículo 96 lo establece como:

*Un instrumento de apoyo a las actividades de planeación, gestión, realización de proyectos y administración, que en materia del ordenamiento territorial y desarrollo urbano del Estado y los municipios, realicen los integrantes del sistema.*

Encontramos en el título de este sistema de información, las diversas corrientes de planeación, la del desarrollo regional que tiene que ver con las cuestiones económicas y sociales y la del desarrollo urbano, que tiene que ver con las cuestiones de asentamientos humanos y ordenamiento territorial. De hecho la segunda debe ser considerada como una vertiente de la primera, más al no existir legislación sobre planeación económica y social en el estado será irrelevante su presencia en el texto de la LOTAHYDU. Por lo previsto en el artículo, este parece referirse en exclusiva a las cuestiones de desarrollo urbano.

El artículo 97 previene la integración de dicho sistema

*Con la participación de las autoridades estatales y municipales, así como por las dependencias y entidades de ambos órdenes de gobierno involucrados en la autorización, gestión o registro de las tramitaciones urbanísticas en el territorio del Estado.*

Se establece la integración de los sectores central y descentralizado en la integración del sistema de información geográfica para el desarrollo regional y urbano, de ambos niveles de gobierno, siempre y cuando estén involucrados en la gestión del desarrollo urbano. Tales autoridades, dependencias y entidades serán el Ejecutivo estatal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; los ayuntamientos, las dependencias de estos encargadas del desarrollo urbano y el Fideicomiso Fomerrey, por mencionar las más importantes.

De acuerdo al numeral 98, el objeto del sistema es fortalecer

*La planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, para lo cual ejecutará las siguientes acciones: identificar, registrar, procesar, difundir y mantener actualizada la información en materia del desarrollo regional y urbano del Estado.*

La coordinación del sistema corresponderá a la Secretaría del Desarrollo Urbano y Obras Públicas, como lo prevé el artículo 99, a quien los integrantes del sistema proporcionarán:

*La información estadística y geográfica, relativa a las autorizaciones urbanísticas y registros que se otorguen, así como los planes y programas y constitución de reservas territoriales, relativos al ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano de la entidad.*

Es de destacar la importancia de este sistema para llevar al día la información acerca de la vigencia y aplicación de los planes, en todos sus niveles, lo que de llevarse a cabo en términos de ley daría la información oportuna y eficaz sobre el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano.

Con este título terminan las disposiciones de la LOTAHYDU en materia del sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, siendo los restantes títulos relativos a la zonificación, usos del suelo y estructuración de los centros de población; reservas territoriales; acciones de crecimiento, conservación y mejoramiento urbano; fomento al desarrollo urbano; bases generales para la reglamentación municipal, de la cual se hará referencia

más adelante; procedimiento para autorizar las acciones de conservación, crecimiento y mejoramiento; control, infracciones, medidas de seguridad y sanciones; de los medios de defensa; y, de la denuncia.

En cuanto a los artículos transitorios, es de destacada importancia el tercero, que a la letra reza:

*Continúan vigentes los decretos, planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, reglamentos y autorizaciones expedidas o aprobadas por el Ejecutivo del Estado, los ayuntamientos o las autoridades competentes que actuaron conforme a lo establecido en la Ley que se abroga, en todo aquello en que no se oponga a la presente Ley.*

Esta disposición transitoria no necesita mayor explicación, pero se considera necesario establecer que algunos planes de desarrollo urbano aún mantienen vigencia con tal fundamento, como se verá en el capítulo relativo al análisis de los planes. Según el artículo cuarto :

*El estado y los municipios deberán iniciar los trámites para la expedición, revisión, modificación o adición de los planes, programas o reglamentos de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial; dentro de un plazo de sesenta días hábiles a partir de la vigencia para ajustarlos a las disposiciones de esta Ley.*

Estas disposiciones transitorias no necesitan mayor explicación, pero es de considerar necesario establecer que algunos planes de desarrollo urbano aún mantienen vigencia con tal fundamento, como se verá en el capítulo relativo al análisis de los planes, sin haberse acatado lo señalado en el artículo cuarto transitorio.

### **3.3 LEGISLACION ESTATAL EN MATERIA DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO.**

Por lo que hace a la materia de planeación para el desarrollo, no existe en el estado de Nuevo León, marco legal que lo regule, solamente se hacen notar el Acuerdo del Ejecutivo por el cual se crea el Comité para la Planeación del Desarrollo, así como el reglamento que lo rige.

Por lo que respecta a la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, fue expedido el Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado por el cual se Estructura Orgánicamente la Oficina del Gobernador, publicado en el Periódico Oficial del Estado en noviembre 30 de 1988, y en el se le confieren entre otras la función de planeación y seguimiento, como se dispone en el artículo segundo, inciso b).

El artículo cuarto le atribuye, asimismo:

*Son atribuciones del Titular de la Oficina del Gobernador del Estado:*

*a) Coordinar y supervisar la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo, de sus programas y estrategias que de él se deriven y del cumplimiento de los objetivos propuestos.*

*c) Realizar la planeación específica de las acciones de gobierno y proponer al Titular del Ejecutivo los programas derivados de esa planeación.*

En el artículo sexto se encuentran las siguientes funciones:

*Son atribuciones del titular del área de Planeación y seguimiento:*

*a) Realizar los estudios, análisis y proyecciones para la implementación de las estrategias contenidas en el Plan Estatal del Desarrollo, que faciliten la consecución de sus objetivos.*

Como es de ver en las disposiciones a que se hace cita, existe preocupación por parte del Gobierno del Estado de establecer el marco jurídico de la planeación, más no se han dado los pasos necesarios que culminen en una iniciativa de ley que estructure debidamente la función de planear el desarrollo dentro del estado. No es posible dejar a disposiciones legales dispersas y aisladas una de las áreas de acción administrativa más importantes en la actualidad.

En la legislación estatal para los municipios del estado sí se previene la existencia del Plan Municipal de Desarrollo, dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, a la que dedica el Título IV, *de los planes municipales de desarrollo y sus programas.*

### **3.4 OTRAS DISPOSICIONES ESTATALES.**

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, en su artículo 22 atribuye a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas estatal las actividades en materia de planeación del desarrollo urbano, de acuerdo a la fracción I.



La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, por su parte dispone que el ayuntamiento tiene atribuciones para conducir el desarrollo urbano conforme a la fracción V, apartado d), del artículo 26. Faculta al alcalde, en su artículo 71 para que, previo acuerdo con el ayuntamiento, cree las dependencias municipales, en el caso las encargadas de despachar los asuntos de desarrollo urbano.

La Ley del Transporte del Estado de Nuevo León, en su artículo 13 previene la existencia del plan sectorial del transporte, dejando las bases para su formulación a las disposiciones de la LOTAHYDU. Dicho plan será elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, en tanto que su aprobación es atribución del Ejecutivo estatal.

La Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado, contiene una sección referida a la regulación ecológica de los asentamientos humanos, donde establece la obligación de aplicar las disposiciones y medidas de este ordenamiento en la regulación del desarrollo urbano, asentamientos humanos y vivienda, como lo establece su artículo 18; además, el dispositivo 19 establece los criterios generales a observar en materia de planeación urbana con el fin de regular ecológicamente a los asentamientos humanos, y para fortalecer las previsiones en esta materia. Tales criterios deberán ser considerados en la formulación y aplicación de las políticas de desarrollo urbano; en los planes y programas de desarrollo urbano; así como en las normas de diseño y construcción tanto de vivienda y desarrollo urbano que formule el estado, de conformidad con el artículo 20.

También en los planes y programas de desarrollo urbano habrá que observar las disposiciones de la Ley Ambiental del Estado; el ordenamiento ecológico; cuidar la proporción entre mancha urbana y áreas verdes; regular los fraccionamientos con criterios ecológicos; la adecuada regulación de la vialidad y el tránsito.

La Ley del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, en su artículo 10 establece que serán objeto de publicación en el Periódico Oficial los decretos, reglamentos, acuerdos expedidos por el Ejecutivo estatal, así como los reglamentos y acuerdos expedidos por los ayuntamientos y todo aquel documento que conforme la ley deba ser publicado.

El Código Civil, por su parte establece en su artículo 2894, fracción XVII, que en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio se inscribirán los títulos que la ley ordene expresamente su inscripción.

### **3.5 REGLAMENTOS MUNICIPALES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

La LOTAHYDU contiene un título específico en el cual, de acuerdo con lo previsto por el artículo 115 constitucional con su texto anterior, establece las bases generales para la reglamentación municipal en la materia, y es el Título Octavo, que en su primer capítulo previene lo relativo a la reglamentación municipal de zonificación y usos del suelo. En tanto que el

capítulo segundo, establece las bases para la reglamentación de las construcciones.

Por cuanto hace a las cuestiones de zonificación, el reglamento relativo puede convertirse en integrante del plan, pues de acuerdo al artículo 208, “la clasificación de usos y destinos del suelo y las normas a que se sujetarán los distintos tipos de zona, se definirán en el Reglamento Municipal de Zonificación y Usos del Suelo”, cuestión que como se vio en la parte relativa a la legislación estatal en materia de planeación, son elementos constitutivos de los planes, más dado el carácter predominantemente gráfico y sintético de los mismos, resulta conveniente su conceptualización y definición. Mas la ley no sujeta a la reglamentación municipal, en materia de desarrollo urbano, a la existencia de los planes municipales y éstos pueden formularse y aprobarse aún en su ausencia.

De acuerdo al actual texto y como se asentó al revisar el marco constitucional del desarrollo urbano, estos reglamentos pueden derivarse directamente del artículo 115 constitucional, sin embargo como ya se comentó, la LOTAHYDU establece las bases para su formulación.

Al respecto existe ya una tesis tomada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que:

*Los municipios están facultados para expedir reglamentos y disposiciones administrativas relativas al desarrollo urbano, pero de*

*acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados. (9ª época. Tesis P. CXIX/96, del Pleno).*

Por otro lado, existe una importante preocupación con respecto a la reglamentación del desarrollo urbano en la zona conurbada de Monterrey, pues estando integrada por nueve municipios, la disparidad en la reglamentación presenta problemas para la ejecución de acciones tanto públicas como privadas en materia de urbanización. De hecho existen fraccionamientos enclavados en territorio de los municipios.

Por ello se ha insistido en la creación de un reglamento metropolitano del desarrollo urbano, como lo propone Roberto García Ortega y Esteban Bárcena Alcalá. (3)

### **3.6 ASPECTOS TEÓRICOS DE LA PLANEACIÓN.**

Es muy notorio ver el cambio de idearios con que la planeación fue concebida en sus distintas incorporaciones a la Constitución General de la República, como atribución del Estado. De hecho nos refleja un cambio en las políticas que dio la nación mexicana, de un Estado de régimen de economía mixta hacia uno de corte netamente liberal.

Si como se comentó, la primer reforma constitucional recibió influencias de la Europa continental con la intervención directa del Estado en el desarrollo para buscar la adecuada distribución de la riqueza; de la segunda, su fundamento se puede encontrar a través del pensamiento de John Rawls, en

su obra Teoría de la Justicia que parece ser la fuente de inspiración de las políticas sociales en los regímenes neoliberales.

Su propuesta, la cual de hecho es una crítica a la posición utilitarista del pensamiento liberal introducida por Bentham, en el sentido de que el bienestar de los muchos justifica el padecer de unos pocos, es que cualquier principio que no busque el beneficio de la totalidad de la población es injusto por sí mismo. Por ello cualquier acción social debe buscar cubrir con el máximo del mínimo de los beneficios sociales hacia todos sus integrantes, de tal forma que se reduzca la brecha entre los que más tienen y los desposeídos.

Y esta idea del máximo del mínimo, tiene en Rawls una concepción general:

*Todos los bienes sociales primarios -libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases de respeto mutuo-, han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos esos bienes redunde en un beneficio de los menos aventajados. (4)*

Los instrumentos para lograr tal distribución igualitaria de beneficios adoptarán la forma de planes de desarrollo. Cabe agregar que uno de los criterios para determinar el grado de marginación o bien de inclusión en el desarrollo, para los asentamientos humanos, es la presencia en éstos, de los servicios básicos de agua, drenaje y luz como bienes sociales; de ahí que los planes de desarrollo urbano tengan relevancia dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Como se observó en el capítulo I, la planeación del desarrollo urbano tiene un largo camino recorrido en Nuevo León para definirse como un sistema de componentes diferenciados que ha llegado, como dice Azuela de la Cueva, a institucionalizarse como mecanismo de la intervención pública en la propiedad privada, a la vez de forma idónea para admitir la competencia de los diversos niveles de gobierno en un área específica, confiando la definición de acciones de acuerdo al nivel de planeación que le corresponde. De hecho, Azuela ha manifestado que la objetivización del interés público se encuentra en la planeación. (5)

La identificación de sistemas es un instrumento metodológico para el conocimiento de cuestiones a las que se les encuentra una interrelación. En el caso que nos ocupa se presentan dos situaciones, la primera la construcción del sistema para que en base de tal instrumento se realice el análisis, o bien reconocer la existencia del sistema, quedando la tarea de verificar el estudio sobre la estructura ya existente. Ahora bien, tratándose de una investigación de índole jurídica, cuya materia de estudio ya ha sido legalmente calificada como sistema, como desprende del artículo de la Ley de Planeación, es objeto del presente reconocer al sistema de planeación para el desarrollo urbano del estado de Nuevo León como un sistema jurídico.

El concepto de sistema en su connotación dentro del contexto de la ciencia política la da Oran R. Young (6), quien manifiesta que puede distinguirse un sistema cuando diversos elementos se relacionan significativamente entre sí,

creando un alto nivel de interdependencia, y que es necesario observar en tales elementos los siguientes criterios: 1) estar definidos en cuanto tiempo y espacio; 2) que una diversidad de operaciones ejecutadas en varias disciplinas lleguen a la conclusión de que existe un sistema; y 3) que sus estructuras y procesos se den en diferentes escalas de tiempo. Claro, estas ideas tienden a identificar un conjunto de elementos que existen y que por diversas circunstancias entran en interdependencia.

En nuestro caso, el Sistema de Planeación del Desarrollo Urbano aparece diseñado por la legislación tanto del orden federal como estatal. Sin embargo sí se puede observar que la estructura de los planes se encuentra definida en cuanto tiempo y espacio; que los aspectos técnicos y jurídicos se desarrollan interdependientemente; que los elementos, esto es los planes y programas en sus diversos niveles, se desarrollan en escalas diferenciadas de tiempo, podemos concluir que efectivamente nos encontramos ante la presencia de un sistema.

En derecho existen diversos conceptos de sistema jurídico, el que se ha escogido para el presente análisis es el formulado por Kelsen, quien realiza uno de los análisis formales del Derecho más completo e interesante y que ha provocado mucha literatura a favor y en contra, reconociéndosele a su obra como el esfuerzo más acabado para llegar a una ciencia del Derecho, a través de su Teoría Pura del Derecho.

Kelsen define al sistema normativo como *todas las normas cuya validez pueda remitirse a una y misma norma fundante básica (7)*. Tal definición propone como sistema jurídico a toda norma emanada de una Constitución; es un concepto exhaustivo ya que integra a toda la producción del Derecho en un régimen constitucional. Un análisis sobre esta base sería tarea prácticamente sin fin, pues el Derecho es dinámico y se produce día con día.

Las características del sistema jurídico serán su independencia, esto es, que derive de una norma suprema; completitud, esto es, que no presente lagunas de derecho; y coherencia, esto es, que no contenga normas jurídicas contradictorias o antinomias.

Sin embargo, sí es posible reconocer por materia la existencia de una estructura jurídica jerárquica, que sea objeto de estudio en particular tomando como base la constitución y la legislación reglamentaria y que, por más amplia que sea, se pueda lograr un análisis que permita establecer la condición de validez de las normas jurídicas que lo integran.

Antonio Azuela de Cueva dice al respecto, que:

*El régimen de planeación deja de ser exclusivamente local, ya que la expedición de la citada ley generaliza para todo el país un sistema de planes y, con ello, una serie de reglas que definen las condiciones básicas de vigencia y el alcance normativo de los propios planes. (8)*

Sobre el uso de los términos planeación y planificación, Martínez Morales les da a éstos una connotación ideológica llamando planeación a la realizada en



los países liberales y planificación a la de los socialistas (9). Más acertado parece Serra Rojas al expresar que:

*Aunque en la doctrina social y económica se ha tratado de diferenciar por algunos autores especialistas en ciencia económica, los conceptos de planeación y planificación, de las acepciones antes señaladas se deduce que guardan una estrecha relación, y tienen un mismo contenido ideológico porque responden al propósito o intento de formular un plan. (10)*

Sobre la naturaleza jurídica de los planes de desarrollo urbano, éstos conllevan diversas formas de acción administrativa. Son acciones de fomento, pues en ellos se concentran las estrategias de la administración pública en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano, dirigiendo y estimulando con ello la actividad económica tanto pública como privada, siendo esto uno de sus objetivos.

Son acciones de policía, en tanto prevén las cuestiones del orden público, esto es, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad de los centros de población y, por sobre todo tienden, a limitar la libertad individual, al imponer limitaciones a los derechos ciudadanos a quienes violen sus disposiciones. De hecho, en Francia se le conoce como la policía de la propiedad. (11)

Prevén cuestiones relativas a los llamados servicios públicos básicos, tendiendo la facilitación en materia de su dotación a la ciudadanía en los centros de población, como en los planes sectoriales de agua, aunque de ningún modo pueden ser considerados un servicio público.

Tienen visos de reglamento, pues establecen condiciones generales a través de las cuales han de sujetar su actuación la ciudadanía y el poder público en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano, esto independientemente que son normas jurídicas supletorias en ausencia de reglamentos municipales en la materia, como lo dispone el artículo 215, fracción I de la LOTAHYDU y, de que existen reglamentos derivados de los planes de desarrollo urbano, como el del municipio de San Pedro Garza García, N.L.

Y eventualmente pudieran considerarse actos administrativos, ya que pueden llegar a afectar la esfera jurídica individual cuando un plan sujete a una limitación a un bien específicamente determinado, pero es necesario señalar que los planes no concretan situaciones jurídicas, sino que tan sólo sirven de fundamento a la autoridad para dar la resolución a la solicitud del particular, de tal forma que pueden ser considerados como normas jurídicas heteroaplicativas.

Las características de los planes son:

- a) Territorialidad, en tanto regulan un territorio geográficamente delimitado.
- b) Temporalidad, pues tienen un término de vigencia y sus efectos se ejecutan a través del tiempo.

c) **Obligatoriedad**, ya que el plan sujeta tanto a autoridades como a particulares a constreñirse en sus actividades en la materia que éstos regulan.

d) **Evaluabilidad**, pues están sujetos a revisión tanto de autoridades como de la ciudadanía y organismos intermedios.

e) **Modificabilidad**, ya que al ser sujetos a revisión en los términos que señala la ley, los planes deberán ser modificados de acuerdo a la evaluación y consultas que se realicen.

f) **Publicables**, en tanto que la ley ordena su publicación en las gacetas de difusión oficial del estado.

g) **Registrables**, pues deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Esta situación parece obedecer más a la intención de mantenerlos en consulta pública, que a la de inscribir los efectos jurídicos que surten sobre las propiedades, ya que en este sentido será cuando se ejecute el plan a través de la acción gubernamental o bien, del acto administrativo emitido a solicitud del particular, cuando se individualizará la modalidad que el instrumento imponga sobre ellas.

Como efectos de los planes, primero debe señalarse que: los planes de superior nivel sean reproducidos a mayor detalle que los de menor nivel y éstos a su vez en sus derivados, así hasta que se ejecute su contenido,

realicen las obras de infraestructura, se edifiquen los equipamientos, se otorguen las licencias de uso de suelo o se decreten los destinos, reservas y provisiones.

En este sentido los efectos de los planes son generales, y a medida de su ejecución es como serán individualizados.

Como elementos de los planes de desarrollo urbano, se pueden distinguir los siguientes:

La presencia de un sujeto emisor del plan, como sujeto activo, que será la autoridad encargada de aprobarlo; así como de aquellos quienes deberán sujetarse a sus disposiciones, como sujeto pasivo.

Por su contenido, los planes presentan los siguientes elementos de orden jurídico:

Usos, que son los fines particulares a que podrán dedicarse los predios o zonas de un centro de población.

Destinos, que son los fines públicos a que se dedican determinadas áreas y edificaciones de un centro de población.

Reservas, que son aquellas áreas dentro de un centro de población que serán objeto de futuro aprovechamiento urbano.

Provisiones, que son aquellas áreas en que se planee crear un nuevo centro de población.

La clasificación de los planes desde el punto de vista jurídico, esto es su posibilidad de imposición coactiva, es la de planes indicativos y planes vinculatorios. Los primeros, y como su nombre lo sugiere, son instrumentos que indican las acciones a seguir en la materia que es su objeto; no obligan ni a los particulares ni a las autoridades a su cumplimiento, son herramientas de consulta para la toma de decisiones. Establecen compromisos morales, pues como se formulan por la autoridad, ésta se verá moralmente obligada a aplicarlos en razón de simple congruencia.

Los vinculatorios serán aquellos que sí imponen su contenido tanto a las autoridades como a los particulares y su cumplimiento será, pues, obligatorio.

Luego, la clasificación que se deriva de la ley, mostrando dos vertientes, una del nivel federal en materia de planeación del desarrollo, a través de la cual y según el artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, clasifica como plan, de manera exclusiva al Plan Nacional de Desarrollo, y a los demás elementos de la planeación como programas, diferenciando al primero de los segundos en atención a su nivel de importancia. Esto causa alguna dificultad en cuanto a la nomenclatura, ya que si vemos que en el nivel municipal de planeación, la LOTAHYDU usa indistintamente los vocablos plan o programa.

De hecho, los programas son los instrumentos de ejecución de los planes y tal parece que la idea de imponer esa denominación se debió a un intento de aproximar a los planes sectoriales del nivel federal a su ejecución.

Y, también de origen legal, la clasificación en la Ley General de Asentamientos Humanos que clasifica, en su artículo, a los planes como Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Urbano, esta nomenclatura en congruencia con lo anotado en el párrafo inmediato anterior, planes regionales de desarrollo urbano, planes estatales de desarrollo urbano, planes de zona conurbada, planes municipales de desarrollo urbano, planes de centro de población, y otros como los sectoriales y los parciales.

En concordancia con lo dispuesto por la ley reglamentaria, la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, contiene clasificación similar a partir del plan estatal de desarrollo urbano, planes regionales de desarrollo urbano, planes sectoriales, planes de zona conurbada, planes municipales de desarrollo urbano, planes de centro de población y planes parciales de desarrollo urbano.

Marcos Kaplan propone como clases de planes a los parciales o flexibles y totales o imperativos, siendo la primera propia de los países capitalistas y la segunda, de los socialistas. (12)

Acosta Romero (13) aporta el mismo criterio ideológico de clasificación de los planes que Marcos Kaplan, en tanto que Martínez Morales no establece una clasificación de los planes, sólo se atiene a diferenciar los conceptos de plan y programa. (14)

Por cuanto hace a su objeto de regulación, se puede agregar una clasificación de corte administrativo, la de planes macro administrativos que por el ámbito espacial en que son formulados no pueden bajar a detalle, tales como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los planes municipales de desarrollo urbano; así como los micro administrativos, que al reducir su ámbito sí pueden precisar a mayor detalle el objeto de su regulación, como lo son los regionales con respecto del estatal, los de centro de población y los parciales.

La consulta pública en materia de planeación puede tener su origen en la postura ya señalada de John Rawls, de permitir la decisión hacia toda la sociedad sobre las cosas que competan a ésta. El gobierno que deja de ser ejercicio secreto del gobernante. Este mismo planteamiento lo tiene la publicidad de los planes y en especial aquellos que limitan un derecho al particular, estando su publicación y registro en pleno apego al principio kantiano, mencionado por Norberto Bobbio en su libro Estado, Gobierno y Sociedad, y que propone: “todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas”. (15)

### **3.7 COMPARADO.**

#### **3.7.1 Los Estados Unidos de Norteamérica.**

A la distancia es difícil percibir que en los Estados Unidos pueda ser definido un sistema de planeación del desarrollo urbano, ello derivado de la posibilidad que tienen los estados que conforman la Unión de organizar su gobierno interior. Los llamados poderes enumerados, que atribuyen expresa competencia a la Federación, en la Constitución de los Estados Unidos, excluyen el orden interno que para su gobierno deberán observar los estados, de tal forma que se tiene una composición múltiple de organizaciones gubernativas, que fuera de los principios republicanos, demócratas y de la división de poderes, es prácticamente imposible encontrar un estándar.

Las facultades enumeradas se contienen en la sección 8 del artículo 1° de la Constitución de los Estados Unidos, y son referidas a las facultades del Congreso para legislar, en tanto que la sección 10 del mismo dispositivo, establece las actividades que quedan prohibidas para los estados.

Con respecto de los niveles de gobierno en lo Estados Unidos, Carlos Gómez Díaz de León observa que:

*Los gobiernos de los estados están encabezados por un gobernador, cuyo poder y competencias pueden variar de un estado a otro. Algunas comunidades tienen un ejecutivo fuerte conocido como alcalde: otras*



*están dirigidas por un consejo o comisión formado por varios miembros.*  
(16)

De hecho las entidades locales, cualquiera que sea su denominación, ciudad o municipio, dependiendo de la ley estatal, pueden llegar a

*Operar sin necesidad de la aprobación del estado o del gobierno federal excepto cuando recibe financiamiento del estado o de la administración federal. Las municipalidades gozan de más autonomía que los condados, y a menudo proporcionan una gama completa de los servicios gubernamentales.* (17)

Pero esto no quiere decir que exista un caos en las cuestiones administrativas de la Unión Americana. Nada más alejado de la realidad, sino que el proceso de descentralización es muy avanzado, existiendo regulaciones y normas de carácter estatal y federal que deben dar forma a la acción administrativa y permiten que los gobiernos locales, los countys y otras formas de organización de gobierno, se organicen a su vez para formar regiones con vida propia para la ejecución de objetivos específicos.

Así, el Federal Code of Regulations, dedica un capítulo a Vivienda y Desarrollo Urbano, Capítulo 24, Housing and Urban Development. El nivel federal de gobierno en los Estados Unidos establece políticas de incentivos para la planeación, que, como lo menciona John J. Harrigan, en su libro *Political Change in the Metropolis: This was a significant spur to the officials in many metropolises to create metropolitan planning agencies in order to obtain these funds.* (18)

El Government Code de Texas, tiene un capítulo sobre la planeación gubernamental, el Capítulo 771, Governmental Planning, que faculta al gobernador del estado a planear y formar consejos de planeación, así como a ayudar a los condados (countys) en materia de planeación..

El Local Government Code de Texas contiene un título, el 12, sobre Planeación y desarrollo (Planning and development), que otorga facultades a los municipios para formular planes así como para la formación de comisiones conjuntas de planeación (joint planning comission), cuando la zonificación de su territorio esté en zona adyacente con la de otro u otros municipios y con ella la formación de un plan maestro de ordenamiento del desarrollo. Las reuniones y la comisión y toda la documentación de la misma estarán abiertas a la inspección pública. El código no señala el instrumento jurídico por el cual se formará la comisión conjunta, pero si deja claro que el municipio podrá conjuntarse, como un acto de libre voluntad de la autoridad municipal.

En entrevista sostenida con oficiales de la ciudad de Brownsville, Texas, se comentó que sin que exista organización formal, se reúnen periódicamente con autoridades (metropolitan planning organization), de la zona conurbada de Harlingen, San Benito, para resolver conjuntamente cuestiones de zonificación en las zonas limítrofes, sin necesidad de formar el comité conjunto de planeación.

Los principales temas de la planeación en el país vecino son el transporte y la zonificación, principalmente el primero de los mencionados que parece ser la mayor preocupación, pues no es raro solicitar sitios en la Internet sobre planeación del desarrollo urbano en los que domine la planeación del transporte. La propia oficina visitada en la ciudad de Brownsville se llama de Transporte y planeación.

Otros niveles de organización administrativa y territorial pueden unirse para llevar a cabo la formulación de planes de desarrollo urbano y de otra temática, así un condado, county, o varios: o una ciudad o municipio o varios pueden establecer una región para efectos de planeación. Esta región formará un ente orgánico reconocido por la ley, con la posibilidad de recibir recursos federales y estatales, como se comentó anteriormente.

Cuestión por demás interesante es la posibilidad que una comunidad o zona de una ciudad tiene para separarse y formar su propia estructura de gobierno,

### **3.7.2 El Estado de México.**

La legislación del estado de México en materia de desarrollo urbano, fue compilada, entre otras materias, en el llamado Código Administrativo para el Estado de México, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de México en diciembre 13 de 2001 y entró en vigor en marzo 13 de 2002

De los puntos de interés para contrastar con la LOTAHYDU de Nuevo León, serían, aparte del esfuerzo de unificar las materias administrativas bajo un sólo código:

El Libro Quinto regula el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, y en su artículo 5.5 señala como autoridades en esta materia al Legislativo, al Gobernador del estado, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y a los municipios.

Corresponde al Legislativo estatal decretar la fundación de nuevos centros de población, señala el numeral 5.7.

Las atribuciones del Ejecutivo se contemplan en el artículo 5.8, y destaca la referida a la aprobación y modificación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los regionales y los parciales que de ellos deriven, en tanto el numeral 5.9 otorga a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas facultades para elaborar, ejecutar y evaluar el plan estatal y los regionales de desarrollo urbano y los parciales que de los mismos deriven, establecer la congruencia y emitir el dictamen respectivo, entre los diversos niveles de planeación.

A los municipios corresponderá, de acuerdo con el artículo 5.10, elaborar, aprobar, ejecutar y modificar los planes municipales, los de centro de población y los parciales que de ellos deriven; participar en la elaboración o

modificación de los planes regionales, cuando éstos incluyan territorio de su jurisdicción.

En cuanto a las zonas conurbadas, el numeral 5.16 previene que el Ejecutivo estatal y los municipios involucrados deberán convenir la delimitación de la zona. De acuerdo al artículo 5.17 el convenio establecerá la localización y delimitación de la zona conurbada; los compromisos del Estado y municipios en materia de planeación; la integración, organización y funcionamiento del órgano de coordinación metropolitana. Dicho órgano será permanente y en él participarán tanto el Estado como los municipios, según lo dispone el numeral 5.18.

El sistema de planeación se integra, de acuerdo con el artículo 5.23, de la siguiente manera:

Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Planes Regionales de Desarrollo Urbano.

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Planes de Centros de Población.

Planes Parciales.

Este plan difiere del sistema de planeación de Nuevo León, pues no contempla los planes sectoriales y a los planes de zona conurbada los determina como planes regionales, sin establecerles un nivel propio. Como se vio, en Nuevo León los planes de zona conurbada son una especie de los regionales y la LOTAHYDU les reconoce un nivel definido de planeación.

### **3.7.3 El Estado de Jalisco.**

Jalisco regula la planeación del desarrollo urbano a través de la llamada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, publicada en julio once de 1993 y que entró en vigor el once de septiembre del mismo año.

Esta ley establece en su artículo 7, que serán autoridades encargadas de su aplicación el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado, la Secretaría de Desarrollo Urbano, los ayuntamientos y las autoridades ejecutoras que de ellos dependan, el Registro Público de la Propiedad, las comisiones de zona conurbada y el consejo de la Zona metropolitana de Guadalajara y la Procuraduría de Desarrollo Urbano.

Al Congreso de Jalisco corresponde, entre otras facultades, decretar la fundación de nuevos centros de población; aprobar los límites de las zonas de conurbación y el convenio de coordinación respectivo, según el artículo 9.

Al Ejecutivo del Estado se le faculta para la elaboración y aprobación del Programa Estatal de Desarrollo Urbano; asegurar la congruencia entre los

planes del nivel federal y el estatal; participar en los convenios sobre zonas de conurbación, entre otras de las previstas por el artículo 10.

El artículo 12 dispone que los municipios formularán y aprobarán el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los de centro de población y los parciales que de ellos se deriven; asegurarán la congruencia entre el programa estatal y los regionales con los del nivel municipal; participar en los convenios que delimiten las zonas de conurbación, en su caso, siendo algunas de las atribuciones que les señala el numeral en comento.

En cuanto a la planeación, el sistema de planes y programas está formado por:

a) Planes y programas básicos:

Programa Estatal de Desarrollo Urbano.

Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

Planes de desarrollo urbano de centro de población.

Programas de ordenamiento ecológico local.

b) Planes y programas derivados:

Planes parciales de desarrollo urbano;

Planes parciales de urbanización.

c) Planes y programas de coordinación:

Planes regionales de desarrollo urbano.

Programas de zona conurbada interestatal.

Planes de zona conurbada local.

Programas de ordenamiento ecológico regional.

Planes parciales de urbanización, que dispongan acciones intermunicipales.

Esta ley, a diferencia de la LOTAHYDU, incorpora al sistema de planes y programas los relativos al ordenamiento ecológico con lo que se pueden establecer mayores logros en materia de desarrollo sustentable. Realiza una clasificación y agrupación en razón del alcance de los planes, lo que provoca una mejor definición de los mismos.



## NOTAS AL CAPÍTULO III.

1 Medina de Lemus, Manuel. Derecho urbanístico. M. Bosch. Barcelona, 1999. p.14.

2 Medina de Lemus, Manuel. Idem.

3 García Ortega, Roberto y otro. *Área metropolitana de Monterrey: reglamento único metropolitano y descentralización de atribuciones a los municipios*. En Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México. Gustavo Garza y otro, compiladores. El Colegio de México. México, 1998. p. 218 y sbs.

4 Rawls, Jhon. Teoría de la justicia. Trad. Ma. Dolores González. Fondo de Cultura Económica. México, 2da Edición, 2000. p. 281.

5 Azuela de la Cueva, Antonio. *Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México*. En Estudios de derecho económico. Marcos Kaplan. Coordinador. UNAM. México, 1986. p. 103.

6 Young, Oran R. Sistemas de Ciencia Política. Trad. Eduardo L. Suárez. Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 38.

7 Kelsen. Op. Cit. p. 202.

8 Azuela de la Cueva. Idem. p. 106.

9 Martínez Morales. Op. cit. p. 28.

10 Serra Rojas, Andrés. Ciencia política. Porrúa. México, 11a. Edición, 1993. p. 675.

11 Driard, J.H. **Historie de L'Urbanisme Francais. La periode d'emergence: des origines a 1943.** Versión revisada en enero de 1997.  
[//A://l'emergence.htm](#)

12 Kaplan, Marcos. *Planificación y cambio social.* Estudios de Derecho Económico V. Marcos Kaplan, coordinador. UNAM. México, 1986. p. 23.

13 Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. II Tomo. Porrúa, México, 1999. p. 21.

14 Martínez Morales. Ibidem. p. 29.

15 Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Trad. De José F. Fernández. Fondo de Cultura Económica. México, 2001. p.34.

16 Gómez Díaz de León, Carlos. Administración pública contemporánea. Mc Graw Hill. México, 2000. p. 155.

17 Gómez Díaz de León. Ibidem. p. 173.

18 Harrigan, J. John. **Political Change in the Metropolis.** Harper Collins.  
New York, 5° Edición, 1993. p. 378.

## **4 DISEÑO DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

### **4.1 ESTRUCTURA DEL SISTEMA.**

Lo visto en los dos capítulos anteriores, nos permite bosquejar el sistema de planeación del desarrollo urbano para el estado de Nuevo León, el cual sería desarrollado de la siguiente manera:

Plan Nacional de Desarrollo.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

(Plan Estatal de Desarrollo.)

Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Planes Sectoriales

Plan de Zona Conurbada.

Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Planes de centro de población.

Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

Planes Regionales.

Reglamentos y programas.

En el estado de Nuevo León, la planeación del desarrollo urbano ha tenido grandes avances, resaltando la actividad desarrollada en los últimos años, cuando se han formulado y aprobado gran parte de los planes municipales;

el Plan Estatal de Desarrollo Urbano es de reciente aprobación; el de la zona conurbada de Monterrey, se encuentra en proceso de consulta.

Desde el punto de vista del análisis que se intenta, el sistema de planeación del desarrollo urbano para el Estado de Nuevo León se integra por:

**Plan Nacional de Desarrollo**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.

**Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio**, publicado en el Diario Oficial el 27 de marzo de 2002.

**Plan Estatal de Desarrollo**. Este plan no ha sido aprobado.

**Plan Estatal de Desarrollo Urbano**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 15 de diciembre de 2000.

**Decreto** que declara la existencia de una zona conurbada integrada por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe,, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, publicado en el Periódico Oficial del Estado en enero 23 de 1984. Se modifica para incluir a los municipios de García y Juárez, lo cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de noviembre 30 de 1988.

**Plan Director del Área Metropolitana** de la Ciudad de Monterrey, publicado en el Periódico Oficial del Estado el de 1989, que comprende a los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina, General Escobedo, García y Juárez.

De este plan de zona conurbada han derivado los siguientes (1):

Plan Parcial de Desarrollo Urbano del municipio de General Escobedo, publicado en el Periódico Oficial del Estado en septiembre 5 de 1993.

Plan Parcial de Desarrollo Urbano del municipio de San Nicolás de los Garza, publicado en el Periódico Oficial del Estado, septiembre 24 de 2000.

Plan Parcial de Desarrollo Urbano del municipio de García, publicado en el

Plan Parcial de Desarrollo Urbano del municipio de Apodaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado, enero 14 de 1994.

Plan Parcial de Desarrollo Urbano del municipio de Guadalupe, publicado en el Periódico Oficial del Estado, febrero 18 de 2002.

#### **Planes municipales de desarrollo urbano.**

Actualmente se encuentran aprobados y publicados en el Periódico Oficial del Estado los siguientes planes:

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Abasolo, N.L., con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Agualeguas, publicado en el Periódico Oficial del Estado, noviembre 13 de 2000.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Anáhuac, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Aramberri, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Allende, publicado en el Periódico Oficial del Estado, septiembre 4 de 2000.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Bustamante, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 16 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Cadereyta Jiménez, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 28 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio del Carmen, publicado en el Periódico Oficial del Estado, mayo 29 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Cerralvo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, noviembre 27 de 2000.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Ciénega de Flores, publicado en el Periódico Oficial del Estado, junio 4 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de China, publicado en el Periódico Oficial del Estado, enero 30 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Dr. Arroyo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, enero 22 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Dr. Coss, publicado en Periódico Oficial del Estado, octubre 23 de 2000.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Dr. González, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 14 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Galeana, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Parcial de Desarrollo del municipio de García, publicado en el Periódico Oficial del Estado, Noviembre 27 de 2000.



Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Gral. Bravo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 29 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Gral. Terán, publicado en el Periódico Oficial del Estado, enero 30 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Gral. Treviño, publicado en el Periódico Oficial del Estado, febrero 27 de 2002.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Gral. Zaragoza, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Gral. Zuazua, con proyecto formulado pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Hidalgo, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Higuera, con proyecto formulado pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Hualahuises, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 23 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Iturbide, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Juárez, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 12 de 2001

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Lampazos de Naranjo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, enero 15 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Linares, publicado en el Periódico Oficial del Estado, enero 29 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Los Ramones, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Los Aldamas, publicado en el Periódico Oficial del Estado, enero 8 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Los Herreras, publicado en el Periódico Oficial del Estado, noviembre 6 de 2000.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Marín, publicado en el Periódico Oficial del Estado, abril 16 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Melchor Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 9 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Mier y Noriega, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Mina, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Montemorelos, con proyecto formulado, pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Monterrey, publicado en el Periódico Oficial del Estado, diciembre 27 de 1999.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Parás, publicado en el Periódico Oficial del Estado, febrero 28 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Pesquería, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 5 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Rayones, publicado en el Periódico Oficial del Estado, en febrero 1 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Sabinas Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, enero 29 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Salinas Victoria, publicado en el Periódico Oficial del Estado, febrero 1 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de San Pedro Garza García, publicado en el Periódico Oficial del Estado, julio 17 de 2000.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Santiago, con proyecto formulado pendiente de aprobación.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Vallecillo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 2 de 2001.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del municipio de Villaldama, publicado en el Periódico Oficial del Estado, marzo 19 de 2001.

**Planes de centro de población.**

Plan de Centro de Población de García, publicado en el Periódico Oficial del Estado, noviembre 27 de 2000.

Plan de Centro de Población de Santa Catarina, publicado en el Periódico Oficial del Estado, agosto 28 de 2000.

Plan de Centro de Población de Anahuac, publicado en el Periódico Oficial del Estado, octubre 20 de 1995.

Plan de Centro de Población de Colombia, publicado en el Periódico Oficial del Estado, mayo 6 de 1994.

## **4.2 ANÁLISIS DE LOS PLANES.**

### **4.2.1 Plan Nacional de Desarrollo.**

El reciente Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo a lo establecido por la Constitución General de la República, en su artículo 26 y la Ley de Planeación, fue presentado por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión y motivó discusión dentro del Poder deliberante, más esto no impidió su publicación en el Diario Oficial de la Federación, ni su puesta en vigencia.

Este plan es del tipo macro administrativo, pues precisa los objetivos nacionales, sus estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, así como establece el contenido de los programas sectoriales que genera el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano.

El plan nacional es vinculatorio para las autoridades de acuerdo al artículo 26 constitucional y 32 de la Ley de Planeación; e indicativo para los particulares, pues como lo establece el artículo 37 de la propia ley reglamentaria, se concertará la realización de las acciones contenidas en el plan con las representaciones de grupos sociales o particulares que tengan interés. Martínez Morales comenta que es un acuerdo del Ejecutivo que contiene órdenes giradas a sus subalternos. (2)

#### **4.2.2 Programa Nacional de Desarrollo Urbano.**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de Ordenación del Territorio, se ha realizado con base a las provisiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Está previsto por los artículos 23, 27, 28, 29 y 30 de la Ley de Planeación y los dispositivos 12, fracc. I, 13 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos

Será obligatorio para las autoridades federales, en tanto que debe concertar con los grupos representativos y particulares interesados la ejecución de acciones, en atención a lo dispuesto por los artículos 32 y 37 de la Ley de Planeación. Dado su contenido de alcance nacional, será de los considerados macro administrativos.

#### **4.2.3 Plan Estatal de Desarrollo.**

El problema de este nivel de planeación reside en la falta de marco jurídico estatal que le dé vida legal, convirtiéndose en una mera directriz de las acciones de gobierno en el estado de Nuevo León, al no tener fundamentos jurídicos que le generen validez plena de norma jurídica.

Aquí encontramos la primera falla en la secuencia del sistema de planeación en el estado de Nuevo León, al carecer el Plan Estatal de Desarrollo de fundamento legal y, por ende, de validez jurídica, quedando sólo como un

documento indicativo de acciones tanto para la administración pública, como para los sectores sociales y privados.

No se abundará en el tema por estar fuera de los alcances propuestos en este trabajo, pero sí es necesario hacer mención de ello debido a que la propia LOTAHYDU establece la necesidad de que la planeación del desarrollo urbano en materia sectorial de vivienda sea congruente con dicho plan.

#### **4.2.4 Plan Estatal de Desarrollo Urbano.**

En caso contrario encontramos con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el cual se encuentra debidamente previsto por la LOTAHYDU, en concordancia con la Ley General de Asentamiento Humanos, y la cual debe su fundamento a las disposiciones legales 36, 53, 54, 55 y 56 de la primera de las mencionadas leyes; en y 12, fracc. II, 15 y 16 de la segunda.

Se aprobó por acuerdo del Gobernador del Estado; y es vinculatorio de acuerdo al dispositivo 37 de la LOTAHYDU que, en lo conducente previene:

*Serán de carácter obligatorio para los particulares y para las dependencias y entidades de las administraciones públicas federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias.*

Sería irrelevante jurídicamente examinar si existe congruencia del Plan Estatal de Desarrollo Urbano con el Plan Estatal de Desarrollo, pero como se

comentó, éste establece las directrices que ha de seguir la administración pública, aún y cuando jurídicamente resulte peculiar la situación pues, como fue asentado, si bien el Plan Estatal de Desarrollo no tiene fundamento que le otorgue fuerza obligatoria, ni la LOTAHYDU la exige para este nivel de planeación.

De acuerdo al artículo 36 de la LOTAHYDU, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano deberá ser concordado con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, dada la diferencia entre fechas de inicio de vigencia entre ambos instrumentos.

#### **4.2.5 Planes Sectoriales.**

Los planes sectoriales que, de acuerdo con la LOTAHYDU, deben integrar el sistema de planeación del desarrollo urbano del estado, son el Plan estatal de vivienda y el Plan estatal de agua. Aunque estos planes han sido formulados, de hecho existen ya proyectos, éstos no han sido aprobados de conformidad a la ley y mucho menos publicados, por lo que carecen de vida jurídica y son sólo documentos de consulta e indicativos de las acciones que en la materia desarrolle la administración pública

Los planes sectoriales se encuentran previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 12, fracc. VI, y en la LOTAHYDU, en los artículos 36, 57, 58, 59 y 60.



Deberán ser congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, y su aprobación la realizará el Gobernador del Estado, previo dictamen de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano. Son vinculatorios, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 37 de la ley estatal en la materia.

El Plan Sectorial de Vivienda se encuentra en proceso de formulación por parte del Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey, Fomerrey, que es la entidad paraestatal encargada de resolver el problema de la tenencia legal de la tierra y de la vivienda en el estado, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. En este espacio, y al respecto se ha de manifestar, de nueva cuenta, la carencia de una ley de vivienda para el estado, lo que no permite establecer parámetros en la elaboración de este orden de planes.

Es de mencionar que el sectorial de vivienda, es el único plan para el cual la LOTAHYDU requiere de congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo, y se encuentra regulado por los artículos 61, 62, 63, 64, 65 y 68 de la LOTAHYDU.

En materia de aguas existen los proyectos de manejo de aguas residuales y de manejo de aguas pluviales, realizados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas en coordinación con la empresa descentralizada, Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey. De hecho, se encuentran realizando acciones en base a los proyectos, más es preocupante que no se culmine con el procedimiento de aprobación, dada la necesidad de certeza

jurídica que este tipo de actividad requiere, sobre todo por su trascendencia y sumas de inversión.

Este plan requiere de congruencia con los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, de los relativos al equilibrio ecológico y protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Es regulado por los artículos 79 y 80 de la LOTAHYDU y el capítulo relativo de la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el estado de Nuevo León.

Existe también un plan sectorial de transporte y vialidad, el que se encuentra aparentemente aprobado, más no publicado en el Periódico Oficial del Estado.

Este plan está regulado por los artículos 5, 6 y 13 de la ley de transporte del estado, en concordancia con los dispositivos 57, 58, 59 y 60 de la LOTAHYDU

#### **4.2.6 Los Planes de Zona Conurbada.**

Este nivel de planeación se encuentra regulado por los artículos 12, fracc. III, 15, 16 y 17 de la Ley General de Asentamientos Humanos; y por los dispositivos 36, 84, 85 y 86 de la LOTAHYDU, es vinculatorio de acuerdo al artículo 37 de este ordenamiento y no especifica la ley que deba tener

congruencia alguna, pero es de suponer en cuestión de jerarquía que deba acatar los lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Es en este nivel de planeación donde se radican los grandes problemas con respecto al sistema estatal de planeación del desarrollo urbano. El vigente Plan de Director del Área Metropolitana de Monterrey, se formuló y aprobó con fundamento en la derogada Ley de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León, como se comentó, es un plan de centro de población, que conceptualmente conurba entidades municipales, no centros de población. De ahí que, dentro de los municipios conurbados, existan planes municipales que en la realidad son planes parciales de desarrollo urbano, derivados de aquél.

Al realizar la planeación en el nivel municipal, se han llevado a cabo adecuaciones al plan metropolitano que resultan en verdaderas modificaciones a éste, lo cual deriva en graves consecuencias jurídicas dado el principio jurídico de que la norma general impera sobre la particular, pudiendo, en los términos de ley, anteponerse los recursos sobre las actuaciones de las autoridades que en tal condición se han dado, generando con ello la incertidumbre sobre las mismas.

Si bien puede aducirse que la modificación al plan de zona conurbada requiere del mismo procedimiento que para su formulación, lo cual es una tarea ardua, esto debe de realizarse, dado que no es posible hacer pender la condición de invalidez a normas que por su importancia y actualidad, pueden

poner en peligro la certidumbre jurídica sobre zonas específicas de los centros de población.

A manera de ejemplo de lo anterior, se tienen las áreas de propiedad ejidal que se encuentran dentro de los límites establecidos por el propio plan de zona conurbada, que al momento de aprobarse dicho plan metropolitano no eran susceptibles de aprovechamiento urbano, quedando por ende como áreas fuera de planeación urbana que al modificarse la legislación agraria y convertirse en bienes objeto de apropiación en el régimen de propiedad privada, han sido materia de regulación urbana sin haberse modificado previamente el plan en mención, de donde resulta la incongruencia entre los niveles superior e inferior de planeación.

Esto permite, como se señaló, que cualquier actuación en materia de desarrollo urbano que se haya realizado sobre tales áreas pueda ser recurrida ante los tribunales administrativos, dejando a la resolución de éstos el destino tanto de los propietarios como de sus causahabientes, que en base de tales autorizaciones hayan llevado a cabo acciones de desarrollo urbano.

La LOTAHYDU establece, en su artículo 52, la nulidad de pleno derecho sobre todas las actuaciones que se realicen contraviniendo lo dispuesto por la propia ley, convenios de coordinación y en los planes o programas

Actualmente se llevan a cabo trabajos para la revisión de un proyecto de modificación al plan de zona conurbada del área metropolitana de Monterrey. Por considerar de la mayor importancia esta cuestión, se analizan algunas cuestiones que pueden generar una condición de invalidez si se lleva a cabo la aprobación del tal proyecto.

En efecto, la LOTAHYDU dispone en su artículo 19 que las zonas de conurbación deberán ser objeto convenio de conurbación entre los municipios involucrados en el fenómeno y el Ejecutivo estatal y cuyo texto en su parte conducente dice: “el Estado y los municipios respectivos constituirán una comisión de la zona conurbada, en los términos de los convenios que se celebren”.

Como es de apreciarse el órgano encargado de la formulación del proyecto de plan en revisión, la comisión de zona conurbada, debe tener su origen en tal convenio de coordinación; pero resulta que el proyecto que se encuentra en consulta pública ha sido realizado por la comisión de zona conurbada que nació bajo el amparo de la anterior Ley de Desarrollo Urbano para el Estado, esto es, que pretende ser regida por una ley derogada. Esta situación, sin mayor respeto a la legislación vigente, se aduce en el proyecto en mención, que en su punto referido a la fundamentación jurídica, declara:

*El presente Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey 2021, tiene su fundamentación jurídica en el decreto publicado el 23 de enero de 1984, mediante el cual se declaró la existencia de una Zona Conurbada integrada por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza*

*García (ahora San Pedro Garza García), Santa Catarina y General Escobedo, todos ellos de este estado, para efecto de planear adecuadamente el desarrollo urbano de la zona conurbada, posteriormente con el Decreto publicado el 30 de noviembre de 1988 se amplía la anterior declaratoria en la cual se incluyen dos municipios más a la zona de conurbada siendo estos García y Juárez, Nuevo León.*

No es posible fundar un acto de autoridad en preceptos legales que no tienen vigencia. La Constitución General de la República es clara en sus artículos 14 y 16 al disponer que cualquier acto de autoridad debe ser debidamente fundado. Para ello la autoridad deberá basarse en legislación vigente. El Poder Público no puede aducir derechos subjetivos. Sus actuaciones deben constreñirse a lo que la ley expresamente le permite, por ende le resultan atribuciones o cometidos que deben realizarse en estricto apego a las normas jurídicas.

Berthélemy manifiesta con respecto a la actuación del poder público: *Los funcionarios que mandan no ejercen los derechos del soberano, ejercen funciones cuyo conjunto, si se quiere, constituye el poder soberano. (3)*

Esto es de especial cuidado cuando los actos que tienen tal origen están dirigidos a limitar la esfera jurídica de los particulares, pretendiendo afectarlos sin respeto de sus garantías al intentar dar vigencia a una ley abrogada.

En el caso que nos ocupa, si bien pudo existir la comisión de zona conurbada al amparo de la anterior Ley de Desarrollo Urbano del Estado, al derogarse la ley dicha comisión debió de integrarse de acuerdo a lo

dispuesto por la nueva LOTAHYDU, esto es constituirse en base a un convenio de coordinación.

Si la idea de no realizar el convenio de coordinación de zona conurbada surge de la posibilidad de que algún municipio decida no participar en él, hay que recordar que, de acuerdo al texto del artículo 115 constitucional, los municipios son considerados como órganos gubernativos, con responsabilidad política. Y es éste un caso en que la autoridad municipal puede tomar este orden de decisiones y su responsabilidad política le será exigida por sus ciudadanos en caso de que su actuación no sea considerada correcta.

#### **4.2.7 Los Planes municipales.**

Este nivel de planeación del desarrollo urbano ha tenido problema dada la presencia del Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey, que como se vio es un plan de centro de población y que conurba entidades municipales.

Subsisten como planes parciales de desarrollo urbano municipal, instrumentos de planeación atípicos pues no concuerdan con ninguno de los modelos establecidos por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado anterior, ni los de la LOTAHYDU. En específico son el Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de General Escobedo, el de San Nicolás de los Garza, el de Apodaca y el de Guadalupe.

Materialmente, es la forma correcta de adaptar la planeación de un centro de población, al tener un plan de centro de población de superior jerarquía vigente, siendo congruentes con la disposición del artículo 36 de la LOTAHYDU, por lo que el nivel adoptado es el idóneo. Para su análisis, se estará a lo comentado para los planes municipales.

Los planes municipales de desarrollo urbano son vinculatorios por la disposición expresa del artículo 37 de la LOTAHYDU y debieran considerarse como macro administrativos, mas es el caso de que al sustituir al plan de centro de población, algunos de ellos se han convertido en micro administrativos, en la especie los de Monterrey, San Pedro Garza García y Juárez. García, probablemente debido a su extensión geográfica, optó por el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y el de Centro de Población para la cabecera municipal.

Santa Catarina carece de plan municipal de desarrollo urbano, más si cuenta con plan aprobado de centro de población, por lo que deberá a la brevedad realizar los trabajos para formular este nivel de planeación, pues el de centro de población abrogó por disposición expresa al plan parcial municipal de desarrollo urbano.

Deben estos planes su congruencia al Plan Estatal de Desarrollo y en el caso de los municipios de la zona conurbada de Monterrey, también al Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey, pero dada la obsolescencia de



este instrumento estos planes lo han indebidamente modificado, provocando la incertidumbre jurídica con respecto a las previsiones y regulaciones establecidas en ellos. Esto muestra la total ineficacia del Plan Director al no ser observado para generar los planes que se le derivan.

Los planes municipales encuentran su fundamento en los artículos 12, frac. IV, 15, 16, 17 y 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos; y los numerales 36, 89, 90 y 91 de la LOTAHYDU.

#### **4.2.8 Los Planes de Centro de Población.**

Curiosamente, la unidad en materia de planeación del desarrollo urbano es el centro de población, y en este nivel se encuentran solo cuatro planes en el estado de Nuevo León, el Plan de Centro de Población de Santa Catarina, el Plan de Centro de Población de García, el Plan de Centro de Población de Anahuac y el Plan de Centro de Población de Congregación Colombia.

Estos planes deben congruencia al plan municipal, al regional o de zona metropolitana, en su caso, y al estatal de desarrollo urbano. En el caso de García, este municipio sí guarda la debida jerarquización de planes, y de hecho el municipal y el de centro de población fueron formulados simultáneamente, lo que asegura su congruencia.

Caso distinto es el de Santa Catarina, cuyo plan de centro de población deroga expresamente al parcial municipal y luce una falla en su estructura de

planeación. Se puede argumentar que fuera de los límites del centro urbano de Santa Catarina sólo existen áreas de preservación natural, mas esta condición no deja a los predios que en la misma se encuentren sin aprovechamiento urbano.

Dado su estatus de zona con regulación especial, el aprovechamiento urbano se deberá sujetar a normas especiales tal y como sucedió en San Pedro Garza García, que al no considerar en su plan municipal de desarrollo a las zonas de preservación natural hubo de emitir una reglamentación específica para la zona de montaña, que sólo resuelve parcialmente el problema; basta ver los deslaves que con cada temporada de lluvia se ocasionan, para atestiguar las deficiencias en materia de planeación del desarrollo urbano en tal región.

Los planes de centro de población Anahuac y Colombia son producto de la planeación regional, en este caso del Plan de Desarrollo del Norte del Estado, administrado por el fideicomiso Fidenor, pero tal plan no se inscribe en la corriente del desarrollo urbano.

Los planes de centro de población son vinculatorios, de acuerdo al artículo 37 de la LOTAHYDU. Son micro administrativos puesto que el nivel de planeación es a detalle. Su existencia se previene en el artículo 12, fracc. V, 15, 16, 17 y 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos; y 36, 89, 90 y 91 de la LOTAHYDU.

El Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey corresponde al nivel de zona conurbada, mas fue formulado como de centro de población, y por ello se analizó en el nivel formal que le corresponde.

#### **4.2.9 Los Planes Parciales.**

Al igual que sucede con los planes sectoriales, existe un buen número de planes parciales que han sido formulados pero carecen de la aprobación correspondiente.

Entre ellos se puede citar Valle Oriente, que en calidad de plan maestro regula el desarrollo de esa importante área de la zona conurbada de Monterrey; el conocido como Barrio Antiguo, que se planea como directrices; el Barrio de Santa Lucía, que servirá de detonador para la regeneración urbana de una zona importante de la ciudad de Monterrey; el Plan del Cañon del Huajuco, de primordial importancia para la conservación y equilibrio de las áreas verdes que en tal región existen; sólo por mencionar algunos.

Si se señaló de importancia el culminar el proceso jurídico de planeación en el nivel sectorial, en el nivel de planes parciales es imperativo que se constituyan como normas jurídicas de observancia general, pues es en este nivel donde la planeación llega a su mayor detalle y, de ahí que, si resultan limitaciones a las propiedades, o bien surge una causal de expropiación, por motivo de utilidad pública, ha de requerirse el mayor soporte legal que sea posible y, a fin de cuentas, cumplirse con uno de los objetivos primordiales

de la planeación del desarrollo urbano que es el ordenamiento de los usos y destinos del suelo.

No se pueden truncar tan importantes esfuerzos técnicos, jurídicos y, por qué no, económicos, para dejarlos en una serie de lineamientos generales sin ninguna obligatoriedad.

#### **4.3 PLANES REGIONALES.**

En este nivel de planeación no existen planes aprobados y publicados en el periódico oficial del estado, por lo que solo se mencionara por su importancia el esfuerzo de planeación llevado a cabo por el fideicomiso Fidenor, cuyas acciones pertenecen predominantemente a la vertiente de la planeación del desarrollo social y económico, sin embargo ha impulsado la planeación del desarrollo urbano en los centro de población de Anáhuac y Congregación Colombia.

De lo expuesto en este análisis, es posible resumir que:

Si bien los trabajos en materia de planeación del desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, en el estado de Nuevo León se han representado grandes avances, pero quedan aún lagunas por llenar en el ámbito jurídico del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano.

Planes, como el estatal de desarrollo, aprobado pero sin marco jurídico que lo regule. Los planes sectoriales, regionales y parciales, que teniendo todo el marco jurídico tanto en el nivel federal, como el local, no logran convertirse en norma jurídica de ejecución obligatoria, al ver truncado su procedimiento de aprobación.

De ahí que como sistema, se puedan encontrar las lagunas jurídicas, que en materia del Sistema Estatal de Desarrollo Urbano en Nuevo León existen, poniendo en peligro la validez del Sistema Estatal como un todo. Esto aún aduciendo la supletoriedad e integración de la norma, como principio de completitud de los sistemas jurídicos.

El Plan Director de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Monterrey se ha convertido, junto con los planes que se le derivaron, en una antinomia de difícil resolución, que pone en peligro la certeza jurídica sobre el quehacer en materia de desarrollo urbano en el área urbana más importante del estado de Nuevo León. Aparte de causar la ineficacia

Los esfuerzos, como se dijo, han sido importantes, pero más lo serían de convertirse en logros fundamentados, plasmados en la norma jurídica que surge de la Constitución Política y otros marcos jurídicos.

## NOTAS AL CAPÍTULO IV.

1. Como se verá en la parte correspondiente al análisis del sistema, esta modalidad de planes parciales de municipio, se deriva de un error del concepto de área metropolitana dentro del decreto que declaró la existencia de la zona conurbada, publicado en el Periódico Oficial del Estado en enero 23 de 1984 y su reforma de noviembre 30 de 1988, pues consideró a los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina, Escobedo, Juárez y García como integrantes de un solo centro de población, siendo aquellas entidades políticas, de ahí que cualquier plan que sobre ellos se realice será un derivado del Plan Director del Área Metropolitana de la ciudad de Monterrey, N.L.

2. Martínez Morales. Op. Cit. p. 25.

3. Citado por, León Duguit, en Las transformaciones del derecho publico. Adolfo et. al. F. Beltrán. Trad. Adolfo Posada. Madrid, 2a edición. 1926. p. 93.

## **5 ANÁLISIS JURÍDICO DE LA REGLAMENTACIÓN SOBRE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DEL MUNICIPIO DE ESCOBEDO, NUEVO LEÓN.**

Como se ha visto en los capítulos precedentes referidos al marco legal de la planeación del desarrollo urbano, los preceptos legales tanto constitucionales como de las leyes reglamentarias disponen en materia de la regularización del suelo urbano que las autoridades de los tres niveles de gobierno habrán de participar en tales acciones, sin determinar las facultades que en específico tendrán cada uno de ellos.

Quizá el problema inicie para determinar cuándo se encuentra un asentamiento humano en condición de irregularidad. En esto, la ley no parece ayudar mucho pues la LOTAHYDU no incluye tal definición en el artículo de definición de conceptos y es demasiado parca para ahondar en las acciones de regularización. De hecho, sólo previene en su artículo 207 la promoción de recursos tanto federales como de los diversos grupos sociales para ser aplicados en programas de *La regularización del uso del suelo urbano y la administración urbana*. Mas, sugiere la idea de ser la regularización objeto de programación, ejecutada a través de acciones coordinadas.

En marzo 17 de 2000, se publicó una reforma al Reglamento de Zonificación y usos del suelo de Escobedo, N.L., con el fin de regularizar la tenencia de la tierra urbana, el cual adopta la siguiente definición de regularización:

*El ordenamiento de predios que integran una área destinada para el uso habitacional como fraccionamientos, cuyo único fin es legalizar la tenencia de la tierra para que cada familia de este municipio pueda adquirir un lote en el cual construya su vivienda.*

De por sí confusa, tal definición no resulta congruente con el ordenamiento que proporciona la Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos del Estado de Nuevo León, pues en esta, artículo 5, define al ordenamiento territorial como *el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio estatal*, en tanto el reglamento se refiere al ordenamiento de predios, concepto mismo que es desafortunado. Los predios no se ordenan, simplemente están. En todo caso la definición debió referirse al ordenamiento de usos.

Luego, la definición determina que el susodicho ordenamiento se realizará sobre predios destinados a usos habitacionales, lo que produce una contradicción: si el uso ya está establecido, el ordenamiento está ya realizado. Lo único parcialmente congruente dentro de tal definición sería la relativa a legalizar la tenencia de la tierra, uno de los fines de la regularización.

La regularización de la tenencia de la tierra cubre dos aspectos, a nuestro parecer esenciales: uno de orden jurídico, que deriva de la propiedad y su sujeción al régimen legal, tanto de derecho civil como en materia del marco jurídico del desarrollo urbano; el otro, el de orden técnico, que deberá



resultar de su incorporación al orden legal, como lo es la satisfacción de los servicios públicos y su consecuente integración al desarrollo (1)

Así, tenemos que en la fracción V, inciso e), el artículo 115 constitucional dispone que el municipio podrá *intervenir en la regularización de la tierra urbana*.

La Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 8, faculta al estado para participar conforme a las leyes de la regularización de la tenencia de la tierra; y el 9 en su fracción séptima, faculta al municipio para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana en los términos de ley.

La Constitución Política del Estado de Nuevo León, en su fracción III los faculta para *intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana*.

La Ley de Ordenamiento Territorial del los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, en su artículo 12, fracción XV: *Elaborar y ejecutar programas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana*.

Es clara la posición del legislador en la materia, pues la irregularidad de un asentamiento humano supone una cuestión de hecho, que debe en un momento sujetarse a derecho; que puede abarcar cualquier situación posible en cuanto a sus elementos y, por ende, su naturaleza no es

predecible, mucho menos regulable. Puede suceder que el asentamiento se dé sobre propiedad privada o pública, incluso de la denominada social, de ahí que se otorgue indistintamente intervención a los diversos niveles de autoridad.

Así, en razón de la propiedad del inmueble objeto del asentamiento irregular es de índole federal o estatal, corresponderá su intervención a éstas instancias por lo que respecta al régimen de tenencia legal de la tierra. Al municipio corresponderá lo relativo a la expedición de los permisos, licencias y autorizaciones que resulten.

No se puede dejar de lado que la propiedad privada, como ya se comentó, es objeto exclusivo de regulación estatal, no municipal. Este extremo resulta obvio al ser la expropiación facultad exclusiva del Ejecutivo Estatal, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación para Causa de Utilidad Pública del Estado.

Es por ello que la regularización de los asentamientos humanos ha sido considerada más como un programa coordinado de acciones entre las diversas autoridades y particulares, que como una cuestión objeto de regulación vía reglamentaria.

La sola excepción se da cuando la tierra es de propiedad municipal, pues entonces se estará a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León en su artículo 151, fracción

primera, suponiendo que la regularización se equipare a la ejecución de un programa destinado a la satisfacción de suelo urbano para vivienda, y aún en tal caso se requiere de la intervención del H. Congreso del Estado para la desafectación del bien, en los términos de la disposición señalada.

Luego, resulta incoherente que el Municipio de General Escobedo, N.L., haya publicado unas reformas a su Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo del Municipio de General Escobedo, Nuevo León, entre las destaca la adición de un capítulo referente a la regularización del suelo urbano, mediante el cual se atribuye facultades que no le corresponden, además de pretender imponer regulaciones sobre actividades que no le competen constitucionalmente. Dicha modificación fue publicada en el Periódico Oficial del Estado en marzo 20 del 2000.

El artículo 4, fracción XIII, que en su redacción original dispuso:

*En los términos de lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el Ayuntamiento y el Presidente Municipal para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, delegan en favor del Secretario de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología, a quien corresponderá aplicar la normatividad contenida en el presente Reglamento, así como vigilar su cumplimiento, las siguientes atribuciones:*

*XII. Participar en la elaboración y ejecución de los programas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana.*

Para quedar su texto como sigue:

*Art. 4. ...*

*XIII. Elaborar y ejecutar los programas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana.*

Como puede observarse, el cambio en el texto reseñado es sólo para denotar congruencia con la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Estado.

Se modifica la fracción XVIII del Artículo 7 del reglamento en revisión, para definir a la regularización de la tenencia de tierra urbana en los términos que han sido ya comentados

Las invasiones, que son el principio de toda irregularidad en materia de planeación del desarrollo urbano, pueden darse sobre terrenos de cualquier uso o inclusive destino, tratándose de terrenos públicos. El acto de la invasión supone una acción que rebasa la posibilidad de cumplir con la demanda de tierra urbana; no repara en las condiciones jurídicas y urbanísticas del bien sobre el cual se efectúan los hechos.

El hecho de proponer que las invasiones sean en exclusiva sobre terrenos, ya con uso predispuesto para habitación, parece denotar que las invasiones determinan el uso del suelo. En tal caso rompe con la planeación, haciéndola ineficiente en principio, pues bastaría con perpetrar la formación de un asentamiento humano irregular para obtener el uso del suelo deseado, sin reparar en lo dispuesto por los planes municipales de desarrollo urbano. Luego bastará la acción municipal para legalizar el asentamiento, sin que

éste pueda ser tachado de ilícito puesto que es una acción debidamente regulada.

Y éste parece ser el sentido de tales reformas: utilizar el uso irregular, y por ende ilegal, del suelo, para de él obtener los usos -no analizando aquí la grave situación en que queda la seguridad sobre el derecho de propiedad en el ámbito geográfico de tal municipio- sin necesidad de ajustarse al sistema de planeación. Esto se refuerza al considerar lo siguiente.

En su texto anterior, el artículo 161 del reglamento, penalizaba las invasiones dirigidas, al disponer que:

*La Secretaría no dará trámite a solicitudes o documentos para la aprobación de fraccionamientos en ninguna de las etapas establecidas en este Reglamento, a persona física o moral que siendo propietario de un predio, el cual haya sido invadido por los particulares previamente, no acredite haber presentado denuncia o querrela en contra de los presuntos invasores. Una vez acreditada la presentación de la denuncia o querrela, para iniciar dicho trámite, deberá esperar a que la resolución definitiva sea dictada por la autoridad jurisdiccional, sin perjuicio de que el particular cumpla con lo establecido en la Ley*

desaparece con las reformas aludidas, propiciando con ello la generación de este fenómeno urbano que tiende a romper con la legalidad y el orden sociales en cualquier parte del estado, menos al parecer en Escobedo, N.L.

En su lugar aparece la sección del capítulo segundo que pretende regular la tenencia de la tierra urbana, con la modificación a dicho precepto y la adición de diez artículos más.

El texto reformado del multicitado artículo 161, reza como sigue:

*La Secretaría es la autoridad competente para la elaboración y ejecución de los programas de la tenencia de la tierra urbana.*

*La Secretaría en base a los programas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana municipal podrá autorizar las siguientes formas de regularización de los asentamientos humanos irregulares:*

*I. Regularización ordinaria: Consiste en propiciar que los propietarios, conforme a la expresión jurídica de su voluntad, formalicen la transmisión de la propiedad en favor de los poseedores;*

*II. Regularización directa: Consiste en una acción adquisitiva o de desposesión de bienes inmuebles del municipio, por procedimientos de derecho público y/o (sic) privado;*

*III. Regularización patrimonial: Consiste en gestionar la transmisión de bienes inmuebles propiedad del municipio, a favor de los beneficiarios.*

La redacción de este artículo o bien es confusa, que de suyo lo es, o trata de regular supuestos que no se ajustan al concepto de regularización como una invasión de un predio sin autorización de su propietario y, mucho menos, sin la obtención de los permisos pertinentes de la autoridad. De hecho, el único caso de regularización sería el correspondiente al primero de los supuestos, de propiciar la transmisión del dominio de los lotes en favor de los poseedores.

Los supuestos restantes, el contenido en la segunda fracción y de acuerdo a su redacción, la regularización directa trata de regular acciones de crecimiento como son la creación de nuevos fraccionamientos, ya debidamente establecidas por la ley o bien se refiere a la conformación de reservas de suelo urbano a través del municipio, puesto que su

interpretación resulta difícil por su redacción; en tanto que la tercera, que es redundante de la segunda, en todo caso es el supuesto de excepción de la regularización a que nos referimos líneas arriba, sobre inmuebles propiedad del municipio.

Su artículo 161, bis 1, pretende fijar las normas para la regularización y justo en su fracción primera se puede caer en cuenta de que efectivamente, el reglamento pretende regular acciones de crecimiento y no regularizar situaciones de hecho, pues en la misma se establece que *sólo el ayuntamiento podrá iniciar y continuar las acciones para la regularización de la tenencia de la tierra urbana.*

Como ha sido comentado, la regularización de la tenencia de la tierra debe ser resuelta mediante programas, pues surgen de una situación preexistente y que vulnera el orden legal. Las acciones en materia de desarrollo urbano, según la Ley del Ordenamiento de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Estado, sólo pueden ser de crecimiento, de conservación o de mejoramiento urbano, no se establecen acciones de regularización, que podrían en todo caso ser acciones de crecimiento solapadas, además de que la ley sólo le permite a los ayuntamientos elaborar y ejecutar programas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, según reza la fracción XV del artículo 12 de la LOTAHYDU.

La situación aquí relatada, es de especial interés para el estudio de la validez del derecho. Como se vé, las reformas al Reglamento de Zonificación y Usos

del Suelo del Municipio de Escobedo, Nuevo León, pueden considerarse inválidas al haber otorgado facultades al Ayuntamiento en exceso a las que la LOTAHYDU confiere, por lo cual cualquier acto que emane de las mismas seguirá con la misma condición de invalidez observada en las normas jurídicas de que deriva. Sin embargo tales actos podrán surtir efectos, en tanto no sean atacados en los tribunales correspondientes.

Como se vio en el capítulo I, no es posible mantener la posición de la nada jurídica para el derecho generado en condiciones de invalidez, puesto que puede llegar a surtir efectos y generar a su vez actos que devengan en definitivos; pero sí aplicar la fórmula de que una norma jurídica inválida genera un nuevo sistema jurídico, y en el caso que nos ocupa es muy evidente esta situación.

Si el desarrollo urbano se lleva a cabo a través de planes, y éstos llevan una estructura jerárquica consecuente y congruente, las acciones que en tal contexto se realicen se verán beneficiadas con los objetivos de la planeación, el crecimiento ordenado, la dotación de los servicios públicos básicos, y demás. Al no estar debidamente incorporados a los planes de desarrollo urbano, carecerán de tales beneficios, encontrándose realmente aislados, marginados, del desarrollo. Y tal condición la tendrán tanto en su forma jurídica como material.

Sin embargo es importante destacar, que aún de manera deficiente, Escobedo a través de la reglamentación que se comenta, es el único



municipio del estado que ha intentado en forma seria atacar los problema de regularización.

## **NOTAS DEL CAPÍTULO V.**

1. Se agradece al Lic. Americo de Luna de FOMERREY definir con claridad los dos aspectos que debe cubrir la regularización.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.** La planeación en México, aún y cuando inicia con el alineamiento de calles, es de reciente ingreso en el panorama jurídico mexicano y ha logrado avances significativos al establecerse a través de la coordinación entre los niveles de gobierno como un instrumento jurídico de importancia en la vida urbana de nuestro país.

**SEGUNDA.** Es posible definir dos sistemas de planeación en México, derivado cada uno de ellos de la ideología imperante en el momento de realizarse las reformas a la Constitución General de República que les dieron origen.

**TERCERA.** Es posible reconocer como sistema al Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León. Luego, este sistema es parte integrante del orden jurídico del Estado mexicano, debidamente fundado en la Constitución General de la República.

**CUARTA.** Carece de validez jurídica el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Nuevo León, al no encontrarse fundamento legal que le dio origen.

**QUINTA.** El Plan Director de la Zona Metropolitana de Monterrey provoca importantes problemas en la estructura del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León, no tan sólo de orden técnico, sino jurídico

pues ha sido superado por planes de inferior jerarquía, lo que produce situaciones de las que se puede derivar la invalidez de éstos.

**SEXTA.** Las cuestiones de invalidez que se encontraron dentro del Sistema Estatal de Planeación de Desarrollo Urbano de Nuevo León, hace que prevalezca en la entidad la incertidumbre con respecto de los actos emitidos por las autoridades administrativas, que tengan fundamento en los planes de desarrollo urbano, al poder éstos ser atacados por la vías legales correspondientes, quedando en las autoridades jurisdiccionales su resolución.

**SÉPTIMA.** Si bien la legislación vigente en Nuevo León ha sido eficaz para producir el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y de él derivar los planes municipales de desarrollo urbano, la vigencia del obsoleto Plan Director de la Zona Metropolitana de Monterrey ha provocado confusiones que tornan en ineficaz la posibilidad de producir planos de centro de población dentro de los municipios que integran el área conurbada de Monterrey.

**OCTAVA.** La Comisión de Zona Conurbada de Monterrey no ha sido creada en los términos de la Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano vigente en el estado de Nuevo León, por ello sus actuaciones carecen de validez jurídica. No es posible sustentarla en términos de una ley derogada.

**NOVENA.** El proyecto del Plan de Zona Conurbada de Monterrey en consultas actualmente, carece de los requisitos que señala la Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León, por lo que en el supuesto que sea aprobado será jurídicamente inválido.

**DÉCIMA.** La regulación sobre la tenencia de tierra vigente en Escobedo, no guarda condiciones de congruencia con el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano en Nuevo León, a más de carecer de validez al exceder de sus posibilidades reglamentarias, por lo que en lo jurídico como en lo técnico forma un sistema diverso, que impide su conexión con el resto del estado en materia de planeación. Empero, es de destacar que es el único municipio en Nuevo León que ha intentado regular el fenómeno.

## **PROPUESTAS.**

**PRIMERA.** Es de gran importancia que el estado de Nuevo León cuente con una ley de planeación que regule las actividades de la administración pública en materia de planeación del desarrollo y que le proporcione sustento jurídico al contenido del Plan Estatal de Desarrollo.

**SEGUNDA.** Es imperativo que el Ejecutivo estatal convoque a la integración de la Comisión de Zona Conurbada de Monterrey, para que a la brevedad se inicien los trabajos, con el propósito de delimitar el área de conurbación y formular el convenio a que hacen mérito los artículos 19 y 25 de la Ley del Ordenamiento Territorial del los Asentamientos Humanos y el Desarrollo Urbano vigente en Nuevo León.

**TERCERA.** Es también imperativo que se suspendan los trabajos de consulta del proyecto del Plan de Zona Conurbada de Monterrey, hasta en tanto no se hayan satisfecho los requisitos de ley para su formulación, y que tal documento se ajuste a lo dispuesto en los convenios que al respecto se realicen.

**CUARTA.** Que se derogue a la brevedad la reglamentación sobre la regularización de la tenencia de la tierra del municipio de Escobedo, N. L.

**QUINTA.** Dada la diversidad de instancias que intervienen en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra urbana, este problema debe ser

resuelto a través de programas en que intervengan las dependencias y entidades de los diversos niveles de gobierno, así como los particulares involucrados.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Porrúa, México, 1999.

--- Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1999

Álvarez Ledesma, Mario. Introducción al Derecho. Mc Graw Hill, México, 1995.

Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración. De Palma, Buenos Aires, 1995.

Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Trad. J.F. Fernández S. FCE, México, 2001.

Bonifaz Alfonso, Leticia. El Problema de la Eficacia en el Derecho. Porrúa, México, 1993.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Garantías. Porrúa, México, 31 edición 1999

--- Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 12 edición, 1999.

Principios Jurídicos para una Legislación Urbanística Aplicada en México. Centro de Investigaciones Urbanísticas. U.A.N.L., Monterrey, 1976.



Cossío Díaz, José Ramón. Derecho y Análisis Económico. F.C.E., México, 1997.

Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Y otro. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1998.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ariel, Madrid, 1980.

Driard, J.H. Historie de L'urbanism e Francais. La periode d'emergence: des origenes a 1943. Versión en enero, 1997. //A: demergence.htm

--- La periode de developpement: 1950-1983. texto revisado en enero de 1997. //A: //le développement.htm

Escola, Héctor Jorge. El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo. De Palma, Buenos Aires, 1989.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 31 ed., 1992.

García Maynes, Eduardo. Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo. Fontamara, México, 1993.

Garza, Gustavo y otro, comp. Normatividad Urbanística en las Principales Metrópolis de México. El Colegio de México, México, 1998.

Harrigan, John. Political Change in the Metropolis. Harper Collins College Publishers, 1993.

Hart, H.L.A. El Concepto de Derecho. Ed. Nacional, México, 1980.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. La constitución mexicana. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Porrúa, México,.. 1998.

Kaplan, Marcos. Coordinador. Estudios de Derecho Económico V. UNAM, México, 1986.

Kelsen, Hans. Teoría para el Derecho. Porrúa, México. Trad. Roberto J. Vernendo. 10ª edición, 1998.

Linares, Juan Francisco. Derecho Administrativo. Atrea, Buenos Aires, 1986.

Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Oxford University Press, México, 1996.

Medina de Lemus, Manuel. Derecho Urbanístico. J.M. Bosch, Barcelona, 1999.

Moreso, Juan José. Normas Jurídicas y Estructura del Derecho. Fontamara, México, 1997.

Olivera del Toro, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**. Porrúa, México, 1988.

Quintana Roldán, Carlos F. **Derecho Municipal**. Porrúa, México, 1998.

Rawls, Jhon. **Teoría de la Justicia**. F.C.E. Trad. Ma. Dolores González México, 2ª edición, 2000.

Ross, Alf. **El Concepto de Validez y otros Ensayos**. Fontamara, México, 1997.

Ruiz Massieu, José F. Y otros. **Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**. Porrúa, México, 1983.

Sánchez Bringas. **Derecho Constitucional**. Porrúa, México, 1995.

Silva Herzog Flores, Jesús y otros. **Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda**. Porrúa, México, 1977.

Soberanes, José Luis comp. **Tendencias Actuales del Derecho**. F.C.E., México, 1994.

Secretaría de Programación y Presupuesto. **Aspectos Jurídicos de la Planeación en México**. Porrúa, México, 1981.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1999.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Porrúa, México, 11ª edición, 1993.

Valdez Abascal y otro, coord. Modernización del Derecho Mexicano.  
Porrúa, México 1994.

Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo. Porrúa, México, 1995.

--- La reforma constitucional al municipio. Revista cuestiones constitucionales.  
INFOJUS. NO. 4. [www.juridicos.UNAM.mx/publica/rev/const](http://www.juridicos.UNAM.mx/publica/rev/const).

Witker, Jorge. Introducción al Derecho Económico. Mc Graw Hill, México,  
4ª edición, 1999.

Young, Oran R. Sistemas de Ciencia Política. F.C.E., México, 1993.

## **LEGISLACIÓN**

### **Federal:**

Constitución General de la República

Ley de Planeación

Ley General de Asentamiento Humanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley del Diario Oficial de la Federación

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente

**Estado de Nuevo León:**

Constitución Política del Estado de Nuevo León

Ley del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Urbanos y el  
Desarrollo Urbano

Ley del Transporte

Ley de Agua Potable y Saneamiento

Código Civil

Ley del Periódico Oficial del Estado

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal

Reglamento de zona de montaña de San Pedro Garza García

Reglamento de zona zonificación y usos del suelo de Escobedo

**Planes:**

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 2001-2006

Plan Estatal de Desarrollo

Plan Estatal de Desarrollo Urbano

Plan Director del Área Metropolitana de Monterrey

Planes Parciales y Municipales

Plan de Centro de Población de García de Nuevo León

Plan Centro de Población de Santa Catarina

## **LEGISLACIÓN HISTÓRICA**

### **Federal:**

Ley General de Asentamientos Humanos, 1976

Código Civil, 1870

### **Estado de Nuevo León:**

Ordenanzas Generales de Policía, 1928

Ley de Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey, 1927

Reglamento de la Ley de Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey,  
1928

Ley Sobre Planificación, 1944

Reglamento de la Ley de Urbanización y Construcción, 1945

Ley de Planificación, 1952

Ley de Urbanización y Planificación, 1967

Ley de Urbanismo y Planificación, 1975

Ley de Desarrollo Urbano, 1980

Ley de Desarrollo Urbano, 1991

## ÍNDICE

Introducción	1
1. Antecedentes	7
1.1 Validez y eficacia jurídicas	7
1.2 Antecedentes constitucionales de la planeación	12
1.3 Antecedentes de las leyes reglamentarias	15
1.4 Antecedentes de la planeación en Nuevo León	19
2. El marco legal de la planeación del desarrollo urbano	27
2.1 Marco constitucional de la planeación del desarrollo urbano	27
2.2 Legislación reglamentaria en materia de planeación	44
2.2.1 La ley general de asentamientos humanos	44
2.2.2 La ley de planeación	60
2.3 Disposiciones varias	69
2.3.1 De la constitución general de la república	69
2.3.2 La ley orgánica de la administración pública federal	70
3. Legislación en Nuevo León en materia de asentamientos humanos. Aspectos teóricos de la planeación	74
3.1 Constitución política del estado de Nuevo León	74
3.2 La ley de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano del estado de Nuevo León	77

3.3 Legislación estatal en materia de planeación para el desarrollo	143
3.4 Otras disposiciones estatales	144
3.5 Reglamentos municipales en materia de asentamientos humanos	146
3.6 Aspectos teóricos de la planeación	148
3.7 Comparado	160
3.7.1 Estados Unidos de Norteamérica	160
3.7.2 El estado de México	163
3.7.3 El estado de Jalisco	166
4. Diseño del sistema de planeación del estado de Nuevo León	172
4.1 Estructura del sistema	172
4.2 Análisis de los planes	181
4.2.1 Plan nacional de desarrollo	181
4.2.2 Programa nacional de desarrollo urbano	182
4.2.3 Plan estatal de desarrollo	182
4.2.4 Plan estatal de desarrollo urbano	183
4.2.5 Planes sectoriales	184
4.2.6 Los planes de zona conurbada	186
4.2.7 Los planes municipales	191
4.2.8 Los planes de centro de población	193
4.2.9 Los planes parciales	195
4.3 Planes regionales	196



<b>5. Análisis jurídico de la reglamentación sobre la regularización de la tenencia de la tierra del municipio de Escobedo, N.L.</b>	<b>199</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>211</b>
<b>Propuestas</b>	<b>214</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>216</b>

