



Municipio y Urbanismo Asentamientos Humanos

MANUEL JIMÉNEZ DORANTES*

PLANTEAMIENTO GENERAL

En términos generales, el crecimiento urbano en México se ha caracterizado por la velocidad y el desorden en la configuración de un modelo territorial específico. Si bien es cierto, la mayor parte de los problemas de ordenación territorial y urbana se evidencian en los grandes centros urbanos de México (por ejemplo la ciudad de México y su zona metropolitana),¹ de esta misma problemática no están exentos aquellos centros urbanos con un número de población menor respecto de las “grandes” ciudades mexicanas.

Ante esta realidad, es necesario analizar, desde el estricto punto de vista jurídico, el régimen de la ordenación de los centros de población y, siguiendo el tema central de esta participación, el sistema de distribución de competencias en materia de Urbanismo que nos permita identificar la entidad territorial competente en cada momento de la ordenación de dichos centros de población. Cabe adelantar que, en el sistema mexicano de distribución de competencias, la materia de Urbanismo (Asentamientos Humanos) se caracteriza por su complejidad y su escaso desarrollo jurídico.

En esta materia se ven involucrados el tema de la distribución de competencias, la participación ciudadana, la actividad conformadora de las administraciones públicas, la función social de la propiedad, etcétera. Aunado a ello se encuentran conceptos técnico-urbanísticos un tanto desconocidos por el mundo del Derecho, estos factores influyen en la falta de suficientes estudios jurídicos al respecto, lo que provoca que el régimen jurídico del urbanismo mexicano esté necesitado de estudio e investigación.

* Profesor titular y líder del Cuerpo Académico de Derecho administrativo y Derecho municipal. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas (México). Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «Cooperación al desarrollo local en México», CEAL-UAM/BSCH, Madrid, 2004 y 2005.

¹ «El proceso de urbanización se centró en la zona centro del país, particularmente en el D. F. y en el Estado de México; este hecho marcó el patrón de distribución de la población en la República Mexicana. En la actualidad el 50 % de la población total se localiza en sólo 7 entidades federativas: las dos mencionadas anteriormente más Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán». *Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, SEDESOL, 2001, p. 37.

Esta participación se centra en el concreto estudio de una parte importante (fundamental) del Urbanismo en México: el papel del Municipio.

LA MATERIA DE URBANISMO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Antes de entrar al tema concreto, es preceptivo realizar una breve pero necesaria depuración de los conceptos. En primer lugar, hay que advertir que en el texto constitucional federal (desde ahora CF) no se hace ninguna mención sobre la materia de Urbanismo. No obstante, eso no implica que la ordenación de los centros de población haya quedado olvidada por el constituyente.

Existe otro título competencial que se identifica claramente con el Urbanismo y que el constituyente ha decidido introducir como *Asentamientos Humanos*. Éste es el caso de la fracción III del artículo 27 CF, que establece, dentro de la función social de la propiedad, se encuentra el «ordenar los asentamientos humanos». Ésta es la primera mención constitucional a los Asentamientos Humanos, consecuentemente, el texto fundamental, distribuye las competencias en esta materia tanto en su aspecto horizontal como en el vertical —que es el que aquí interesa.

Como *Asentamiento Humano* se entiende el «*establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que le integren*» (artículo 6º, fracción II LDUCh).²

En este sentido se advierte, claramente, que el contenido de esta materia son todas las actividades que involucran a la ordenación de los centros de población y la ordenación del uso del suelo (diseño de ciudades, calificación y clasificación del suelo, porcentajes de edificabilidad, tipos de viviendas, infraestructura y equipamiento urbanos, etcétera), lo que se identifica directamente con la materia de Urbanismo.

Ahora bien, no sucede lo mismo en el caso de la legislación estatal que ha empezado a dejar el concepto de “asentamientos humanos” para acercarse al concepto de Urbanismo, tal es el caso de la legislación que sirve en este trabajo de referencia.

Cabe advertir, que todas las legislaciones estatales a partir de 1993, se modificaron para adecuarlas a la normativa básica de la Ley federal en la materia. En el caso veracruzano se ha reformado la legislación para derogar la Ley No. 188 de Asentamientos Humanos de 1977 y aprobar —con bastante retraso— la Ley No. 26 de Desarrollo Regional y Urbano de Veracruz de 1999³ (desde ahora LDRUV). En el caso del Estado de Chiapas, su legislación ha optado directamente por el concepto de Desarrollo Urbano. Ambas regulaciones de desarrollo de la ley general se han apartado del concepto “Asentamientos Humanos” para acercarse al concepto técnico de Urbanismo.

² Ley de Desarrollo Urbano de Chiapas, Periódico Oficial del Estado de 3 de diciembre de 1997.

³ Gaceta Oficial del Estado, de 17 de abril de 1999.

EL FIN ESENCIAL DEL URBANISMO

El Urbanismo como *función pública* se ve justificada por la consecución de algunos fines jurídicamente relevantes. Por ello, los sujetos jurídico-públicos de carácter territorial tienen la obligación de aplicar todas sus herramientas para el cumplimiento de los fines que se les encomiendan.

Por tanto, es necesario que tomen en consideración los aspectos de ordenación de los centros de población mexicanos para alcanzar su objetivo final: «lograr [...] el *mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana*», como lo impone el artículo 27, fracción III CF.

Durante el desarrollo de la actividad de ordenación urbana, se ha demostrado que el mejor instrumento para colaborar al logro de su objetivo esencial (mejorar las condiciones de la calidad de vida de la población) es el *planeamiento territorial* operando dentro de un sistema coherente. La ley, por su generalidad, no puede prever todos los supuestos que impone la realidad de cada uno de los centros de población en México, es por ello que la misma legislación remite su desarrollo y precisión al planeamiento urbanístico.

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES

Aunque el Urbanismo se encuentra revestido por algunos principios constitucionales, es necesario resaltar aquéllos que inciden directamente en esta materia.

Es posible afirmar que el Urbanismo está directamente conectado con el principio de *Estado social y democrático de Derecho* que sirve de base a la actuación de los poderes públicos, ya que, el Estado (*lato sensu*) adquiere nuevas responsabilidades que no puede dejar que atender para conformar el orden social (igualdad, libertad, propiedad, desarrollo, bienestar social, distribución equitativa de la riqueza etcétera), lo que se traduce en términos jurídicos en una «imposición a todos los poderes públicos de un deber de actuar positivamente sobre la sociedad, en una línea de igualación progresiva [...] y de mejora de sus condiciones de vida».⁴

Se pueden mencionar algunos principios constitucionales más (vivienda digna y decorosa, medio ambiente adecuado, sano esparcimiento...),⁵ pero todos ellos traen consecuencia de uno mayor que les informa: *la calidad de vida*. Este bien constitucional es punto de referencia de las más importantes actuaciones públicas, especialmente en el aspecto de ordenación del suelo.

⁴ SANTAMARÍA PASTOR, Juan A., *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I., 3ª ed., Madrid, CERA, 2000, p. 108.

⁵ Reconocidos en el artículo 4º CF.

EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO

A. Las facultades concurrentes

En el modelo federal mexicano, la materia de Urbanismo no está expresada como tal, sino que el constituyente ha decidido optar por el término de Asentamientos Humanos (como ya precise al inicio de este trabajo), e impone a los poderes públicos dictar «*las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos*».⁶ En consecuencia, habrá que identificar a la materia de Asentamientos Humanos con la de Urbanismo, por los argumentos antes expuestos.

La CF atribuye al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los tres ámbitos territoriales del sistema mexicano en materia de Urbanismo. De entrada hay que expresar que la redacción de la misma fracción carece de técnica legislativa y utiliza términos imprecisos, lo que deriva en la confusión de conceptos. Por tanto, resulta preceptivo, delimitar en qué consiste el régimen de las denominadas *competencias concurrentes*. Para ello, es necesario identificar las características del sistema de competencias concurrentes.

Cabe advertir desde este momento, que el estudio concreto del sistema de distribución de competencias en el modelo federal mexicano, rebasa por mucho las pretensiones y el sentido de esta participación. Por tanto, el tema de las competencias se abordará de forma esencial para servir a la exposición central de este trabajo.

Según la doctrina especializada, se ha dicho, que la calidad de las competencias⁷ puede ejercerse de manera distinta dependiendo del reparto competencial que haga la CF (específicamente el artículo 124).

En este sentido, las competencias de la Federación son expresas y limitadas por la propia CF (especialmente por su artículo 124) quedando las que no estén *expresamente* concedidas por la Constitución a la Federación, «reservadas» a las entidades federativas.

Bajo esta disposición constitucional vertebradora del pacto federal, es necesario apuntar que existen varias formas de asumir competencias. Desde el punto de vista de su *contenido* y según el reparto competencial que hace la CF, tanto la Federación como las entidades federativas y los municipios pueden actuar únicamente a través de las potestades públicas que, dependiendo del sujeto territorial de que se trate, pueden ser «legislativa», «reglamentaria» y «de ejecución». Por tanto, éste es el punto de partida más claro para diferenciar los tipos de competencias entre las personas jurídico-públicas de carácter territorial.

Consecuentemente, cuando sólo una de las organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial en México (Federación, entidades federativas y municipios) tiene participa-

⁶ Artículo 27, fracción III CF.

⁷ En este caso no me referiré al *origen* de las competencias, ya que, desde este punto de vista, sólo pueden ser: *propias* o *delegadas*.

ción completa —todas las potestades públicas— en determinada materia, es *competente exclusivamente*, ya que no comparte con ninguno de los otros entes territoriales ninguna de las potestades públicas, por ejemplo el caso de la materia sobre *nacionalidad* o *condición jurídica de los extranjeros* (extranjería) que señala la fracción XVI artículo 73 CF a favor de la Federación. En estas materias, ni las entidades federativas ni los municipios tienen atribuida constitucionalmente su intervención, sino que la legislación, reglamentación y ejecución de estas materias quedan atribuidas, en bloque, únicamente entre los órganos federales.⁸

En este orden de ideas, la CF ha establecido que, en materia de Urbanismo, existan *facultades concurrentes*⁹ entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, por lo que, el propio texto constitucional permite la participación de la Federación en el desarrollo de los subsistemas normativos, condicionando o delimitando las competencias de las entidades federativas. Esta posibilidad tiene como fin lograr una regulación homogénea y cumplir en todo el territorio nacional con los fines esenciales de la ordenación del suelo.

A pesar de la falta de precisión técnica de la fracción XXIX-C, artículo 73 CF, la materia de Urbanismo en México es, por disposición constitucional, una materia en la que participan (concurren) las potestades públicas de las tres entidades territoriales del Estado federal. Esto es así porque la articulación de dicha materia —con competencias concurrentes—¹⁰ se desarrolla con la participación de todos los sujetos jurídico-públicos territoriales, básicamente, mediante ley en la que «*el Congreso de la Unión determina las formas y los términos*»¹¹ de dicha participación. Es decir, la ley que aprueba el Congreso federal establece la regulación *básica* o *estructural* del Urbanismo (eficacia delimitativa) y, necesariamente, posibilita a las entidades federativas desarrollar sus propias potestades públicas.

Ahora bien, las potestades públicas que en este caso (facultades concurrentes en materia de Urbanismo) desarrollan los estados, desde el punto de vista cuantitativo, no tienen limitación alguna —*en el ámbito de sus respectivas competencias*—,¹² por lo que, mantienen la totalidad de sus potestades (normativa-ejecución).

⁸ Sobre las competencias exclusivas ver, Jiménez Dorantes, Manuel, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 37 a 40.

⁹ Se trata en definitiva de una *conurrencia material*, en la que las entidades territoriales concurren en la normación y ejecución de una concreta materia (Urbanismo). Sobre este tema en concreto remito al lector a *Ídem*.

¹⁰ A este tipo de competencias Carpizo las denomina: *facultades coincidentes*. CARPIZO, Jorge, "Artículo 124 comentado", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, T. II, 14ª ed., México, IJ-Porrúa, 1999, pp. 1306 y 1307.

¹¹ Novena Época, Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, enero de 2002, Tesis: P./J. 142/2001, p. 1042.

¹² Fracción XXIX-C artículo 73 CF.

Aunque las tres organizaciones territoriales del sistema mexicano mantienen el ejercicio de la totalidad sus potestades públicas, también es necesario afirmar que dichas potestades se encuentran delimitadas por la propia «*ley general*», que funciona como *ley básica* dentro del sistema normativo.

Por tanto, adquiere relevancia el contenido de dicha *ley general*, ya que por sus características, necesariamente, debe dejar un margen de libre apreciación a las entidades federativas para que, atendiendo a sus circunstancias específicas (geográficas, demográficas, sociales, culturales, ambientales, etcétera), puedan aplicar sus propias políticas urbanas y, establecer las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de dicha materia.

Consecuentemente, la característica de esta *ley general* consiste en establecer cierta uniformidad en la regulación de la materia en todos los estados.¹³ Su propio carácter *esencial* permitirá al resto de entes territoriales desarrollar sus propias potestades públicas dentro de las normas estructurales de la ley general federal. Por tanto, las determinaciones que contenga la *Ley General de Asentamientos Humanos* (desde ahora LGAH)¹⁴ no pueden realizar una regulación detallada o exhaustiva de la materia sino que, por el contrario, esta ley general debe dejar, en todo momento, a las entidades federativas el espacio suficiente para desarrollar sus propias potestades (normativas¹⁵ y ejecutivas¹⁶). Es decir, permitir varias opciones normativas y ejecutivas, un ámbito de actuación que, no obstante el carácter concurrente de la materia de Urbanismo, permita un desarrollo normativo estatal propio.

Este margen de libre apreciación que deja la ley general en la materia no debe ser traspasado por la normativa estatal en ejercicio de sus potestades legislativas, por lo que, la legislación de las entidades federativas en materia de Urbanismo debe seguir las determinaciones esenciales de la regulación básica (LGAH).

El sistema de distribución competencial en materia de Urbanismo se completa con las potestades públicas estatales y, posteriormente, municipales. En este sentido, es necesario

¹³ Uno de los fines esenciales de legislación estatal consiste en establecer las normas de *conurrencia* entre el Estado y los municipios (artículos 2º LDUCh y 3º LDRUV).

¹⁴ DOF. de 21 de julio de 1993.

¹⁵ Por ejemplo, en este orden de ideas, cobran sentido las atribuciones constitucionales del Congreso del Estado de Chiapas para *legislar* en las materias [...] en que existan *facultades concurrentes, conforme a las leyes federales* (fracción I, artículo 29 CCh) y del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que tiene facultades para legislar en materia de [...] *desarrollo regional y urbano* (fracción IV, artículo 33 CV).

¹⁶ En este caso se trata de la potestad de ejecución de las leyes que expida el Congreso por parte del Gobernador del Estado (artículo 42 fracción I CCh), o, en el modelo veracruzano (fracción X, artículo 49 CV), el Gobernador debe planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de sus competencias (reglamentarias y ejecutivas).

que las entidades federativas ejerzan su potestad normativa de desarrollo siempre dentro del marco que establece la ley general federal.

Ahora bien, es oportuno resaltar que la LGAH establece los aspectos esenciales de la regulación en materia de Urbanismo para el país,¹⁷ se trata de una ley general que dispone, por ejemplo, que en la ordenación urbana debe existir participación ciudadana (artículos 48 y ss. LGAH), dejando a las entidades federativas regular los plazos, términos, condiciones en que dicha participación se realice o, por otro lado, exige que en los procedimientos de formulación de los instrumentos de ordenación urbana tengan participación los municipios (artículos 6° a 11 LGAH).

Mientras que la ley estatal en la materia (LDRUV y LDUCh), establece los tipos de planes y programas de ordenación urbanística, el órgano encargado de la aprobación de los instrumentos de ordenación del suelo, los mecanismos de participación ciudadana, etcétera; lo que permite, que las entidades federativas tengan la posibilidad de diseñar sus propias políticas urbanísticas de acuerdo a sus rasgos específicos. Consecuentemente, las entidades federativas tienen la posibilidad de ejercer sus potestades públicas. En definitiva, partiendo de las bases de la LGAH, la ley estatal concreta la regulación urbanística.

Hasta ahora se ha centrado el tema de la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, lo que no implica que el sistema competencial en esta compleja materia quede cerrado.

Los municipios deben tener una relevante participación en la ordenación de los centros de población y en la adopción de determinaciones en materia de ordenación del suelo, infraestructura y equipamiento urbano, etcétera; ya que, el ámbito municipal es el nivel en el que directamente influye la regulación urbanística. En el momento en que el Urbanismo se centra en la ordenación territorial de los centros de población, está claro que se trata de una materia con una repercusión municipal (local) directa.

Por esta evidente razón, el constituyente ha previsto la participación municipal en materia de Urbanismo. De este modo, la determinación constitucional influye directamente a la legislación federal y, consecuentemente, estatal. Una regulación urbanística que deje fuera la participación del Municipio es una regulación carente de toda lógica y contraria al mandato constitucional.

Además de la fracción XXIX-C, artículo 73 CF también ejerce su influencia la fracción III, artículo 115 CF, que establece —desde su reforma de 1999— la *exclusividad* de algunos *servicios públicos municipales* con directa repercusión urbana (calles, parques y jardines y su equipamiento, panteones, mercados y centrales de abasto, rastro, etcétera), que inciden directamente en el desarrollo de la calidad de vida de los habitantes de dicho centro de población.

¹⁷ De ahí que adquieran sentido las fracciones del artículo 2° LGAH. Esta ley tiene como objetivo: I. Establecer la concurrencia (la misma indicación en su artículo 6°) y II. *Fijar las normas básicas (cursiva propia)*.

Un análisis detenido merece la fracción V, artículo 115 CF que se refiere, esencialmente, a la ordenación, gestión y disciplina urbanística de los centros de población. En esta fracción se encuentran las más diversas facultades en materia urbanística, desde las más complejas y relevantes desde el punto de vista urbanístico —a) *aprobar planes de desarrollo urbano municipal*— hasta las más simples —f) *otorgar licencias y permisos de construcciones*.¹⁸

Sin embargo, el mismo texto expresa que la facultad del Municipio está condicionada a la regulación federal y estatal en la materia (LGAH, LDRUV y LDUCh). Este matiz ha sido interpretado de manera restrictiva para los municipios ya que, por una parte, la ley general (básica) en la materia sólo menciona que los municipios deben participar en la ordenación y planeamiento urbanísticos (marco general), y deja a las leyes de las entidades federativas completar esa regulación —derivado del carácter concurrente de la materia.

Bajo esta disposición constitucional de la fracción V, artículo 115 CF y la fracción XII, artículo 71 CV, se ha decidido reconocer una participación de *mínimas* a los municipios (básicamente, *participar* en la formulación del plan urbanístico que es *aprobado* por el gobernador del Estado o alguno de sus secretarios). Este es el caso de la legislación del Estado de Veracruz (LDRUV), en la que, hasta ahora, los municipios veracruzanos sólo participan en la formulación de su *programa municipal de desarrollo regional y urbano* (instrumento de ordenación del suelo de mayor relevancia en el ámbito municipal veracruzano),¹⁹ y de *facto* carecen de *capacidad de decisión* para aprobar un plan de ordenación que determina el modelo territorial municipal a seguir,²⁰ lo que repercute directamente en su autonomía.

¹⁸ Sin dudar de la relevancia del otorgamiento de licencias y permisos de construcciones, es evidente que el *formular y aprobar* un plan de ordenación urbana de cualquier centro de población exige a la administración pública una capacidad creativa, conformadora de la realidad territorial, mientras que las licencias y permisos sólo se refiere a la aplicación de la norma urbanística (por ejemplo, el mismo plan de ordenación urbana).

¹⁹ Como ya expresé en otro momento, «la calificación de “regional” es desafortunada, ya que el contenido del Programa municipal —según el art. 16 de la propia LDRU— se refiere a las determinaciones en materia de suelo, equipamiento, infraestructura, vivienda, etcétera, dentro del término municipal, no se trata, por tanto, de un aspecto de carácter regional propiamente dicho, sino de un instrumento que regula únicamente aspectos de claro interés local...». JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, “El sistema de planeamiento territorial en el Estado de Veracruz”, *Lex*, No. 85, julio, México, 2002, p. 40.

²⁰ La LDRUV establece que por norma reglamentaria se establezca los procedimientos de aprobación de programas urbanísticos. Sin embargo, desde 1999 año en que se ha expedido la LDRUV, aún está pendiente de aprobación dicho instrumento. En consecuencia, siguiendo el modelo reglamentario anterior, se ha establecido la probación de estos programas municipales por el Poder Ejecutivo. Además, en la legislación urbanística veracruzana, los municipios no tienen facultades para emitir licencias y permisos de fraccionamiento, fusión, lotificación, relotificación, etcétera. Esta potestad queda atribuida al

Mientras que el modelo chiapaneco, establece claramente que los municipios deberán elaborar, aprobar, actualizar, ejecutar, controlar y revisar el Programa Municipal de Centro de Población (artículo 15, fracción II LDUCh). Evidentemente, esta decisión del legislador chiapaneco implica una lectura de “máximos” para las decisiones municipales, por tanto, es más respetuosa con los principios constitucionales a favor de los municipios que el modelo veracruzano.

Como se ha comprobado, en este caso, una interpretación de mínimos en este tema es el que afecta directamente a la autonomía municipal también constitucionalmente garantizada.

En resumen, la materia de Urbanismo en México es una materia en la que la Federación, las entidades federativas y los municipios son *competentes* para participar en la normación y ejecución de la materia (conurrencia material).

B. El régimen competencial municipal

El Urbanismo en el concreto ámbito municipal se desarrolla a través de las potestades reglamentaria y de ejecución, con ciertos límites, como ha expresado la SCJN, los municipios «*en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las legislaturas de los estados, y 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los municipios*».²¹

En este sentido, los municipios, respetando los límites impuestos (respeto a la Constitución, a las leyes federales y estatales, lo que implica el respeto del principio de competencia), pueden dictar las normas y llevar a cabo una actuación de ordenación urbana dentro de su territorio.

Como ya se ha mencionado, el campo de acción municipal está sujeto no sólo a la ley general (que establece la estructura esencial) sino, especialmente, a la regulación estatal en la materia.²² Una vez reconocidas constitucional y legalmente (LGAM) las facultades normativas y ejecutivas municipales, es la ley estatal la encargada de desarrollar el alcance de la participación municipal en Urbanismo.

governador del Estado o, en su caso, al Secretario de Desarrollo Regional y Urbano (fracción V, artículo 4 LDRUV).

²¹ Novena Época, Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, enero de 2002, Tesis: P.J. 132/2001, p. 1041.

²² Tanto la LDUCh como la LDRUV establecen claramente que los municipios podrán *formular, aprobar, administrar, vigilar...* los programas de desarrollo urbano municipal (artículos 15, fracción II LDUCh y 7º, fracción I LDRUV).

En este momento, adquiere relevancia la regulación estatal en la materia, ya que será la que regule la amplitud de la participación municipal en la ordenación del suelo. Si bien es cierto, las entidades federativas tienen la potestad de legislar (de desarrollo) y ejecutar, no deben perder de vista que la misma CF y la LGAH²³ (ley de bases) aseguran la participación del Municipio, esta intervención municipal debe entenderse bajo la influencia de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada y, por ende, garantizar una capacidad de *decisión* en los asuntos locales al Municipio, capacidad, que va implícita en el mismo concepto de autonomía.

LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

La elección de un modelo territorial específico requiere de las administraciones públicas una capacidad creativa, conformadora de la realidad territorial. Aunque existe una regulación federal, estatal y municipal no son por sí solas instrumentos eficaces para conseguir los fines que el Urbanismo persigue. Para ello, es necesario acudir a otras técnicas que vengán a coadyuvar a la normativa urbanística y hacer realidad la ordenación del centro de población.

Los instrumentos a los que remite la ley en la materia son los planes o “programas” de ordenación urbana en los que, por disposición de la propia ley, desarrollan las leyes urbanísticas.²⁴

Estos instrumentos de planeamiento contienen el modelo territorial que la Administración competente eligió para un territorio determinado (en este caso municipal), en ellos se encuentran las más diversas disposiciones sobre, hacia dónde va a crecer la ciudad, en qué porcentaje, el tipo de construcciones, etcétera. Por ello, el Urbanismo no es concebible sin un sistema de planeamiento coherente, eficaz y coordinado.

La relevancia del contenido de los instrumentos de ordenación urbana hace necesario que la misma ley en la materia establezca que dichos instrumentos tienen *eficacia normativa* y, por ende, vinculan a los particulares y a las administraciones públicas, por ejemplo el artículo 27, párrafo II LDRUV.

Como consecuencia del margen de desarrollo en el que opera la legislación estatal, cada Estado tiene la posibilidad de diseñar su propio sistema de planeamiento urbanístico. Por tanto, la conformación de un sistema de programas urbanísticos dependerá de las características propias de cada entidad para que responda a sus particularidades (geográficas, climatológicas, demográficas, culturales, etcétera).

No obstante, siguiendo los dos modelos comparados que se han utilizado, podemos comprobar que sus sistemas se conforman mediante tres ámbitos principales de planea-

²³ Tal es el caso de la fracción I, artículo 9º LGAH que establece que los municipios formularán, *aprobarán*... sus planes municipales.

²⁴ La utilización del concepto “plan” o “programa” depende de cada ley estatal. No obstante, ambos conceptos hacen referencia a una misma realidad, prever el futuro modelo territorial.

miento: el nivel estatal, el nivel regional y el nivel municipal. Dentro de estos tres niveles pueden existir algunos modelos intermedios que respondan a circunstancias especiales, por ejemplo, la ordenación de zonas conurbadas, de protección, de cultural e histórica, entre otros.

Los instrumentos de ordenación urbana se encuentran conformados por diversas *partes* que componen en su conjunto el plan correspondiente. A grandes rasgos —ya que las exigencias difieren en cada entidad federativa— las partes en las que se divide un plan son:

- Memoria o Introducción;
- Diagnóstico de la situación urbana actual;
- Objetivos y Estrategias;
- Acciones y Metas;
- Anexo gráfico.

Finalmente, hay que mencionar que ambas legislaciones urbanísticas (chiapaneca y veracruzana) establecen que, una vez aprobados los instrumentos de ordenación urbanística, éstos deban ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y publicados en el diario oficial.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANO

La participación de los habitantes del Municipio tiene gran relevancia en la conformación del modelo territorial a elegir; especialmente a ellos afectaran directamente las determinaciones contenidas en el planeamiento urbanístico municipal, ellos se verán influenciados y condicionados por el futuro desarrollo de su centro de población y, por ende, en su calidad de vida.

Ante esta realidad, la normativa urbanística ha optado por establecer cauces de participación ciudadana en este ámbito. Tanto la LGAH como las distintas leyes estatales en la materia deben prever (por ser una disposición básica de la ley general) y, en algunos casos, de la misma ley estatal, la participación de la ciudadanía en asuntos locales, en este caso en asuntos de ordenación urbana.²⁵

La participación ciudadana permite que, además de los propietarios de terrenos o construcciones (interés directo), también el resto de los habitantes de un centro de población sujeto a planeamiento urbanístico puedan participar (individual u organizadamente) en la conformación del modelo territorial municipal (intereses difusos), ya que el orden urbano excede por mucho el derecho de propiedad y, por tanto, a ellos también les afecta, en el desenvolvimiento de su vida, el modelo territorial que la Administración competente decida aplicar en el futuro.

²⁵ Por ejemplo, los artículos 15, fracción IX y 42 LDUCh.

En el caso del modelo veracruzano, establece claramente que la participación en la ordenación urbana se concibe como un mecanismo *coadyuvante* con la administración pública, que debe llevarse a cabo mediante consultas, propuestas, elaboración de programas, etcétera. En definitiva, el ciudadano-participante se mantiene fuera del aparato administrativo (participación funcional). Es decir, este modo de colaboración ciudadana la lleva a cabo el habitante desde fuera de la organización estatal o municipal, por lo que, no pasa a formar parte de ningún órgano de las administraciones públicas.

Esta forma de participación mantiene la protección de los intereses individuales pero a la vez, permite que el *uti cives* proteja los intereses que, como parte de la comunidad (municipal), se pueden ver afectados.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, esta participación ciudadana no implica que los órganos municipales tengan la obligación de adoptar las determinaciones de los "habitantes-participantes" y, de la misma manera, no es una obligación jurídica de los habitantes participar o interesarse en los asuntos comunitarios.²⁶

No obstante, el tema de la participación ciudadana en el ámbito municipal ya se trata con mayor profundidad en otro apartado de esta misma obra. Por lo que, en este caso, sólo quiero dejar constancia de la relevancia de la participación ciudadana en materia de Urbanismo.

²⁶ En este caso, la obligación se ubicaría en un ámbito metajurídico, que responde a "deberes" de la ética-pública o la política.