

La facultad legislativa municipal en materia de desarrollo urbano y la garantía de propiedad

(El caso de inconstitucionalidad del Reglamento de Construcción de Acapulco)

Aquiles Flores Sánchez

I. Consideración preliminar

El objetivo del presente ensayo lo constituyen algunas consideraciones en torno a la eficacia de la garantía de propiedad y audiencia previa que debe tener todo gobernado frente a los actos legislativos y administrativos emitidos por el orden de gobierno municipal en materia de ordenamiento urbano y asentamientos humanos; particularmente se tratará el caso en que el referido orden de gobierno emite actos legislativos en los referidos tópicos como leyes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción, bandos de policía y buen gobierno en los que se establecen normativos que restringen e imponen modalidades al derecho de propiedad de los gobernados sin que previamente se hubiese decretado y aprobado legalmente la expropiación o imposición de una modalidad respecto al bien raíz del gobernado; disposiciones legislativas que se traducen en el fundamento legal para que las autoridades municipales puedan imponer planes o programas de desarrollo urbano que contienen, verbigracia, la traza futura de áreas destinadas para vialidad peatonal y vehicular —o en su caso ampliación de ellas—, sin que previamente tales restricciones o modalidades al derecho de propiedad se hubiesen aprobado legalmente, todo ello bajo el argumento de dar cumplimiento a principios de desarrollo urbano y orden en los asentamientos humanos.

Para explicar el cometido señalado se impone necesario precisar —en primer lugar— algunas breves notas en torno al alcance y contenido de la garantía de propiedad, para después asentar algunas otras en cuanto al marco constitucional y legal relativo a la emisión de actos legislativos por parte del orden de gobierno municipal en los tópicos de urbanización y asentamientos humanos.

Finalmente, con base en lo que se expondrá será analizado —en vía de ejemplo expositivo— el caso de la legislación del municipio de Acapulco, Guerrero, llegando a la conclusión de que el Reglamento de Construcción de dicho municipio no respeta el marco normativo que al respecto se encuentra establecido en el último párrafo de la fracción V del artículo 115 de la Constitución federal, como se explicará en los apartados subsecuentes.

“La ciudad es la obra maestra del instinto pacífico de la Humanidad”.

Gabriel Alomar

II. Breve nota en torno a la garantía de propiedad

Esencialmente el derecho de propiedad en nuestro país, como garantía individual, se encuentra establecido en el artículo 27 de la Constitución federal; precepto que en lo que importa al caso dispone lo siguiente:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (...) VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos

cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas. El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada”.

Las letras transcritas ponen de relieve que la nación tiene la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y que aquella puede transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

Asimismo deriva que si bien es cierto el texto constitucional en diversos dispositivos como lo son los artículos 14 y 16 —así como en el propio que se comenta— reconoce como derecho fundamental el de propiedad privada, también lo es que la propia Norma Fundamental, como ocurre con casi todos los derechos fundamentales, lo limita fijando su contenido y alcances a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales preponderantes como son el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad.

En ese sentido las limitaciones o suspensión a los derechos fundamentales sólo puede establecerlos la propia Constitución en los casos y condiciones que ella misma lo establece, o bien autorizar al legislador secundario para hacerlo en determinados casos, pero sin que afecte la esencia del derecho ni impida su ejercicio, tal es el espíritu del artículo 1 de la Constitución federal.

En este sentido —tratándose del derecho de propiedad—, la Constitución federal impone como limitación principal su función social, toda vez que de acuerdo con el propio numeral 27 el Estado puede imponer modalidades a la propiedad por causas de interés público, o bien puede ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública, y por tanto, es el Texto Fundamental el que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que es claro que esa prerrogativa legal no es oponible frente a la colectividad, sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el interés particular de un gobernado en lo individual en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.

Para armonizar esa limitación al derecho propiedad individual con el interés social en el propio precepto que se comenta, se prevé la figura jurídica denominada “expropiación”, la que procederá, se reitera, en los casos en que exista causa de utilidad pública para afectar la propiedad individual mediante el pago de una indemnización; en tal caso la facultad legislativa en materia expropiato-

ria corresponderá tanto a la Federación como a las entidades federativas, en sus respectivas jurisdicciones, quienes podrán determinar precisamente los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar la declaración respectiva en el que se contemple la posibilidad de que el particular pueda defenderse previo al acto privativo del derecho de propiedad; en ese sentido, el propio precepto constitucional que se comenta proporciona reglas generales sobre la fijación de las causas de utilidad pública y fijación del precio e indemnización que corresponda otorgar al gobernado afectado.

Por tanto, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo que se erige como presupuesto lógico necesario para que el Estado pueda privar a los gobernados de la propiedad de un bien inmueble en aras del interés, necesidad o utilidad social, es decir, se trata de una figura jurídica a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo sin trastocar de manera arbitraria el derecho individual del gobernado, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública.

En otro aspecto relacionado con el alcance de la porción constitucional que se viene comentado debe decirse que la norma suprema no prevé otra forma de afectación a la propiedad particular diversa al acto de la expropiación; por tanto, deja a la Federación y a los estados de la República la facultad de establecer las causas de utilidad pública para que la misma opere, esto es, el Constituyente no fijó un concepto de utilidad pública, sino que confirió la facultad a las legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión para que determinen los supuestos de tal causa en sus respectivas competencias, atendiendo siempre la naturaleza de los requerimientos sociales, económicos, de desarrollo urbano, etcétera.

Lo precisado es así, en razón de que el concepto de utilidad pública es uno de carácter abstracto o relativo, y por ello de difícil definición práctica, material y casuística, en tanto que no es inmutable ni universal, sino que habrá de determinarse según el tiempo y el espacio, es decir, de acuerdo con las condiciones políticas, sociales y económicas que imperen en determinada época, lugar o zona geográfica del país, de ahí que el Constituyente dejó —se reitera— al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas estatales, la posibilidad de determinar en las leyes que expidieren las causas de utilidad pública que sustenten el acto expropiatorio dentro de sus respectivas jurisdicciones, siempre y cuando tales causas se justifiquen en el bien común.

En cuanto al contenido del concepto de utilidad pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios en torno a ello, en un primer momento señaló que el contenido de tal concepto no podría constituir en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Es-

tado —a través de cualquiera de sus tres niveles— quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio u obra públicos.

En otro momento el Alto Tribunal amplió el concepto de utilidad pública, y lo radica en la circunstancia de que el bien expropiado pudiese ser explotado por el mismo Estado mediante la implementación de un servicio público con la posibilidad de que ese servicio —mediante concesión—, lo brindara un particular, quien fuese en todo caso el encargado de realizar los objetivos del beneficio colectivo.

Los lineamientos apuntados se contienen en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de ubicación y rubros son los siguientes: tesis visible en la página 1382 del tomo XCII, Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, “EXPROPIACIÓN, UTILIDAD PÚBLICA EN LA”; tesis que aparece en la página 4798 del tomo XLV, Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, de epígrafe: “EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA”; tesis visible en la página 599 del tomo LXV, Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “EXPROPIACIÓN EN BENEFICIO DE PARTICULARES”; tesis que aparece en la página 2571 del tomo L, Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, de rubro “EXPROPIACIÓN, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR UTILIDAD PÚBLICA”; y finalmente tesis visible en la página 4923 del tomo XLVI de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, de epígrafe: “EXPROPIACIÓN, ALCANCE DE LA FACULTAD DE”.

III. Facultades Constitucionales y legales para el orden de Gobierno municipal en torno a las materias de urbanización y asentamientos humanos

Para realizar una debida exposición en torno a la materia del presente apartado conviene iniciar con una explicación genérica en torno al modo en que se encuentra dividido el ejercicio del poder público en México, así como a la estructura, funcionamiento y alcances en el sistema de competencias de los órdenes de gobierno existentes en nuestro país, para lo cual se requiere tener a la vista el contenido de los numerales 40, 41, párrafo primero, 49 párrafo primero, y 115 in capite y fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen lo siguiente:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...)”.

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...)”.

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. (...)”.

Las letras constitucionales transcritas revelan que en el sistema jurídico mexicano impera el principio de división de poderes; asimismo, que al tener nuestro país como forma de Estado el federado, la organización del gobierno se estructura en tres órdenes o niveles, esto es, gobierno federal, estatal o local, y municipal.

En armonía con lo anterior debe decirse que las facultades de acción de los diversos niveles de gobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 124 una fórmula que da coherencia al sistema de competencias; así, el dispositivo en cita establece lo siguiente:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

El dispositivo transcrito evidencia que las facultades no concedidas expresamente por la Carta Magna, a la Federación, se entienden reservadas para los estados; en tal sentido, las entidades federativas —por principio de presunción en la génesis de competencias— son en quienes reside de manera originaria toda facultad de acción estadual, esto es, todo tipo de competencias porque precisamente ese es el espíritu que prevalece en los sistemas de organización federados; por ello, siempre y cuando alguna competencia no esté dentro de las catalogadas para la Federación, se entiende que la unión de las entidades —al formar la Federación— se la reservó, entregando sólo algunas de ellas al ente Federado.

Asimismo, las reproducciones normativas que preceden ponen de manifiesto que dentro del régimen federativo los estados de la república representan por-

ciones del Estado federal con determinados atributos característicos, quienes tienen personalidad jurídica, esto es, tienen capacidad tanto para adquirir derechos y contraer obligaciones en sus relaciones recíprocas frente a la Federación, como en las relaciones de coordinación que tengan con los sujetos particulares.

La estructura normativa interna del Estado miembro es su orden jurídico, el cual se integra con tres tipos de normas, a saber: las constitucionales (Constitución federal y la estatal), Tratados Internacionales aprobados por el Senado (ley interna), las legales y las reglamentarias; la producción normativa estatal descansa sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que pueden darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa le impone la Constitución federal como documento que sirve de génesis al pacto de Federación, en donde, entre otros, debe observar cada entidad federativa —con mucho cuidado— el catálogo de materias competenciales entregadas a la Federación, las que se encuentran esencialmente relacionadas en el artículo 73 de la Carta Magna, además de otras que derivan de otros preceptos constitucionales.

En cuanto al municipio conviene apuntar que además de ser un orden o nivel de gobierno, el mismo representa una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de las entidades federativas del Estado Mexicano, entrañando también una forma de descentralización administrativa de las denominadas por los tratadistas como “descentralización por región”; así, el municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.

Pero al margen de la concepción administrativista que de suyo siempre se le ha impuesto al municipio por los teóricos del derecho administrativo, en México ha cobrado cierta peculiaridad tal orden de gobierno en el aspecto de su autonomía; así, en relación a tal característica se han abordado las siguientes vertientes, a saber:

- a) De gobierno o política;
- b) Jurídica;
- c) Administrativa;
- d) Financiera, y
- e) Legislativa.

En seguimiento a lo expuesto cabe destacar que es bien sabido a través de las diez reformas constitucionales realizadas al artículo 115 de la Constitución federal, que el poder reformador de la Constitución ha tenido la intención de dotar

de mayor autonomía al nivel de gobierno de mérito; ello, a fin de que el mismo tenga mayor eficacia en sus finalidades, de tal forma que ha sido evidente la intención que ha caracterizado a las reformas constitucionales en tal sentido, las que han producido efectos jurídicos loables en la temática que se comenta, resaltando de sobremanera la última reforma constitucional, es decir, la de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que ha sido punto de avance destacado.

De los aspectos de autonomía que debe caracterizar al municipio —para efectos de seguimiento y desarrollo del argumento que se vierte en este ensayo—, sólo interesa comentar lo relativo a la autonomía o libertad municipal en materia de producción normativa, esto es, de creación de leyes.

Para alcanzar el cometido anotado es necesario señalar —en primer lugar— que la facultad legislativa que tienen los municipios se encuentra establecida en las fracciones II, IV, penúltimo párrafo, y V último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que literalmente disponen como sigue:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...). II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será neces-

ria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; (...) IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: (...) Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (...)"

Lo reproducido permite sostener que el orden de gobierno municipal tiene facultades legislativas en tres supuestos, a saber:

- En materia de policía y gobierno; de organización de la administración pública municipal; de regulación en cuanto a materias, procedimientos y funciones de los servicios públicos de su competencia (segundo párrafo de la fracción II);
- En materia hacendaria (penúltimo párrafo de la fracción IV), y

- En las materias relacionadas con los tópicos precisados en los incisos contenidos en la fracción V transcrita, que son substancialmente temas relacionados con el desarrollo urbano, uso del suelo y tenencia de la tierra, pues así lo refiere el último párrafo de la citada porción normativa.

Ahora bien, si bien es cierto el poder reformador de la Constitución, como se dijo, ha luchado por brindar mayor autonomía a los municipios para aumentar su capacidad de acción otorgándole mayor autonomía en los aspectos citados en párrafos precedentes, también lo es que tal libertad de acción no se ha establecido sin respetar límite alguno, pues al respecto se han puesto barreras para cuidar la coherencia de todo el sistema competencial y de garantías individuales previstas en la Carta federal del país.

El valladar más genérico que impuso el Constituyente en torno a ello es aquél que explicó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar la facultad legislativa contenida en la fracción II del artículo 115 Constitucional que se viene comentando, para lo cual es necesario acudir a lo dicho por el Alto Tribunal porque es el criterio interpretativo que en la actualidad prevalece y obliga.

Así, en torno a la mencionada libertad legislativa el Pleno del Alto Tribunal de la Nación, al resolver la controversia constitucional número 14/2001, emitió la jurisprudencia P./J. 129/2005, visible en la página 2067 del tomo XXII, octubre de 2005, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”, en donde estableció que los municipios —como nivel u orden de gobierno— tienen autonomía para expedir la legislación necesaria tendente a lograr sus cometidos siempre y cuando se ajustasen a “las bases generales de la administración pública municipal” que al respecto sienten las legislaturas locales.

Siguiendo con lo expuesto se destaca que también dijo el Alto Tribunal que dentro del tipo de legislación estatal que se debería expedir para normar la producción legislativa de los municipios estarían englobadas las siguientes materias:

- Las que regulen la población de los municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas;
- Las relativas a la representación jurídica de los ayuntamientos;
- Las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad;
- Las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipios;

LA FACULTAD LEGISLATIVA MUNICIPAL EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO
Y LA GARANTÍA DE PROPIEDAD

- Las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal;
- El periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción;
- La rendición de informes por parte del cabildo;
- La regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los municipios de un mismo Estado, entre otras.

En ese tenor, el Alto Tribunal concluyó que los municipios tendrían que respetar el contenido de esas bases generales al expedir sus reglamentos, pues lo establecido en ellas resulta plenamente obligatorio por preverse como marco que sirve para dar uniformidad a los municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento de tal nivel gubernamental, sin que esa facultad legislativa de la entidad federativa le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

El criterio referido en realidad constituye reiteración de la jurisprudencia P./J. 132/2001, visible en la página 1041 del tomo XV, enero de 2002, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, 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”.

De lo expuesto válidamente puede concluirse que la Corte federal estableció que la facultad legislativa que tienen los municipios debe tener como límite el marco normativo que al efecto esté sentado por la legislatura de la entidad federativa correspondiente; lo anterior, para proporcionar una especie de uniformi-

dad local a toda las ordenanzas municipales que se expidieren por los ayuntamientos correspondientes a los municipios que integren el territorio de la entidad federativa del caso; además, para que con ello se diese coherencia al sistema y organización de competencias establecidas en la Constitución federal.

Apoya a lo anterior la jurisprudencia P./J.132/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2069 del tomo XXII, octubre de 2005, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo epígrafe y texto sostienen lo siguiente:

“MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida, y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos —lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado—, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II”.

A manera de conclusión de lo hasta aquí expuesto es necesario precisar las siguientes premisas:

- Que en materia de expropiación, además del titular del Ejecutivo Federal sólo los correspondientes a los de las entidades federativas son quienes únicamente tienen facultades para emitir el acto administrativo denominado expropiación;

LA FACULTAD LEGISLATIVA MUNICIPAL EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO
Y LA GARANTÍA DE PROPIEDAD

- Que el acto de expropiación es uno de carácter administrativo, y que para imponerlo se requiere —como presupuesto lógico jurídico necesario— una causa de utilidad pública en beneficio del interés social o colectivo;
- Que para la eficacia de la expropiación debe existir la posibilidad de que el afectado se pueda defender mediante un procedimiento en forma de juicio, y luego de ello, de satisfacerse el requisito de utilidad pública, se realice la indemnización a favor del particular;
- Que tanto la legislatura federal, como las de las entidades federativas tienen facultades para emitir leyes en materia de expropiación determinando el procedimiento para su imposición, así como para precisar las causas de utilidad pública, todo ello en el ámbito de sus respectivas competencias;
- Que existen tres órdenes de gobierno, el federal, estatal y municipal; que las facultades no precisadas a favor de la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas;
- Que en relación al sistema competencial los municipios sí tienen facultades legislativas sólo en el ámbito de las competencias precisadas en el artículo 115 de la Carta Magna, y atendiendo siempre al propio marco constitucional, así como al sistema normativo que al respecto hubiese señalado la legislatura local, pues es lo que da coherencia y unidad a toda la legislación municipal de una entidad federativa.

De igual modo es conveniente reseñar que el municipio —como orden de gobierno— tiene facultades que esencialmente se relacionan en materia legislativa con el desarrollo urbano, uso del suelo y tenencia de la tierra urbana —haciendo excepción del inciso h) en que se prevé lo relativo a la intervención en el aspecto del transporte público—, fortaleciéndose dicha facultad en tales aspectos no sólo como interventor, regulador o administrador, sino como ente decisorio al proveerle de facultades legislativas en tal materia, pues así lo revela el texto del último párrafo de la citada fracción V del artículo constitucional referido.

Los lineamientos precisados respecto a la fracción II del artículo 115 de la Carta Magna, a juicio del que estas líneas escribe, también debe considerarse operante en tratándose de la facultad legislativa que tienen los municipios con los tópicos del desarrollo urbano, tenencia y uso de la tierra que está prevista en la fracción V del artículo 115 de la Carta federal.

Ello es así, porque la propia literalidad del texto de la porción normativa en cita revela que el poder reformador de la Constitución estableció en el acápite de la fracción V en comento que “Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para” regular las temáticas ahí presentadas, esto es, las que van de los incisos del a) al i), cuyo contenido es el desarrollo urbano, la utilización del suelo, el régimen de construcciones, la regulación ecológica, etc., concluyendo el dispositivo en el último párra-

fo de la fracción V que para emitir su legislación es necesario ajustarse igualmente a "...los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

Sostener lo contrario implicaría admitir que los municipios pueden crear legislación municipal en las materias referidas contrariando principios elementales contenidos en la Carta Magna, como son —verbigracia— el derecho de propiedad particular que a su vez exige para su privación del acto administrativo denominado expropiación de parte de autoridad competente y mediando todas los requisitos y formalidades que el mismo lleva implícitas.

Luego, resulta inconcuso afirmar que en las materias establecidas en la fracción V del referido artículo 115 Constitucional, el municipio podrá legislar respetando el siguiente cuadro normativo:

- a) Lo previsto en el artículo 27 de la Constitución federal;
- b) Las leyes federales, y
- c) Las leyes estatales.

Apoya el punto argumentado en párrafos precedentes, en lo conducente, la tesis P.LVI/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 78 del tomo XI, abril de 2000, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguiente:

"MUNICIPIOS. LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN QUE ESTABLECE LAS BASES PARA EL CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO EN EL TERRITORIO DE AQUÉLLOS, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, CONSTITUCIONAL. De conformidad con el artículo 115, fracciones II y V, de la Constitución Federal, los municipios están facultados para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, obligación que ha sido recogida en la Constitución y en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que disponen las bases generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos para la formulación de sus reglamentos, entre ellas las relativas al control y vigilancia del uso del suelo dentro de los municipios. Ahora bien, la circunstancia de que en los artículos 22, apartado B, fracción XX, inciso i), y 195 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, se atribuya al secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de ese Estado, la potestad para autorizar, modificar o rechazar los usos o cambios de uso o destino del suelo y de diversas edificaciones y se faculte a la Secretaría de Desarrollo Urbano para aplicar las medidas de seguridad que correspondan, no resulta violatoria del referido artículo 115, fracción V, constitucional. Ello es así, porque al conferir dichos preceptos esa potestad al citado secreta-

rio, que sólo se ejerce tratándose de la “modalidad general” de administración de municipios a que se refiere la fracción I del artículo 15 bis 1 de la ley impugnada y apoyado en el Sistema Estatal de Coordinación Urbana previsto en los artículos 15 y 15 bis de la misma ley, se actualiza la norma constitucional referida, es decir, se establecen las bases conforme a las cuales se debe controlar y vigilar la utilización y uso del suelo dentro de los municipios correspondientes”.

IV. Régimen normativo del Estado de Guerrero en torno a la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos

Con base en el parámetro constitucional precisado en el apartado que precede, se impone necesario destacar enseguida que en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el diecisiete de octubre de mil novecientos cuarenta y cinco, fue publicada Ley de Expropiación del Estado de Guerrero número 25; cuerpo normativo respecto del que, por razón de orden y método en el desarrollo de este argumento, más adelante se harán algunos comentarios para efecto de sustentar el argumento de nuestro ensayo.

De igual modo es de referirse que la legislatura local de la entidad federativa de Guerrero expidió la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero número 211, de la que es necesario destacar —por el momento— el contenido de los artículos 1, fracción I, 2 en cuanto a los conceptos de traza urbana, vialidad y desarrollo urbano, 51 y 60, fracciones III y VII, que son del tenor siguiente:

“Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen los siguientes objetivos: I.- Establecer las normas básicas para regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; (...) III.- Establecer las causas de utilidad pública que fundamenten la expropiación de inmuebles de propiedad privada para incorporarlos al desarrollo urbano y regional;”.

“Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por: (...) Desarrollo Urbano: Proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento equilibrado de los centros de población, que hace posible la elevación del nivel de vida de la población urbana, utilizando para ello el ordenamiento territorial, la determinación de los usos de suelo; la asignación consecuente de los recursos fiscales; la promoción de la inversión pública, social y privada; la mejora de los servicios públicos; la sistematización del mantenimiento de la infraestructura urbana y su ampliación al ritmo de las nuevas necesidades y demandas; el mantenimiento y conservación del patrimonio cultural, artístico e histórico; la participación de la población del futuro por medio del sistema de planeación democrática. (...) Traza Urbana: Estructura básica de una ciudad o parte de ella, en lo que se refiere a la vialidad y demarcación de manzanas o predios limitados por la vía pública. Representación gráfica de los elementos mencionados para un medio urbano existente o en proyecto. (...) Vialidad: Conjunto de las vías o espacios geográficos

destinados a la circulación o desplazamiento de vehículos y peatones; distinguiéndose generalmente en el medio urbano como vialidad vehicular, vialidad peatonal y vialidad especial, destinada esta última a la circulación de vehículos especiales. En cuanto a la extensión territorial considerada puede ser: local, urbana, suburbana, regional, estatal y nacional”.

“Artículo 51. Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio de los derechos de propiedad y posesión sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que determinen los Planes de Desarrollo Urbano”.

“Artículo 60. A los municipios corresponde formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población en su territorio. La zonificación deberá establecerse en los Planes de Desarrollo Urbano y determinar: (...) III.- Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados; IV.- Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; (...) VII.- Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;”.

Tanto de lo reproducido como de la revisión exhaustiva al cuerpo íntegro del ordenamiento denominado Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero, se pone de manifiesto que el legislador de dicha entidad —en congruencia con el marco constitucional federal y local ya señalado— estableció las normas básicas que deben servir para regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y centros de población precisando diversos tópicos al respecto, como son la precisión de conceptos relacionados a los rubros señalados; la concurrencia y coordinación de facultades —en ciertos casos— entre autoridades locales y municipales en la materia correspondiente, así como que se señalaron las atribuciones específicas al titular del ejecutivo estatal así como al órgano de gobierno municipal en torno a dicha temática. De igual modo se reguló la precisión de órganos auxiliares en la materia de trato; las bases para el sistema de planeación y desarrollo urbano de zonas conurbadas e interestatales; las bases para los planes de desarrollo estatal, municipal, regional y sectorial, así como su respectiva reglamentación jurídica; las bases para el régimen de la propiedad privada, entre otros tópicos.

Como se observa, el legislador local detalló y reglamentó el ámbito de competencia en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y centros de población que corresponde ejercer esencialmente al municipio, para lo cual señaló las bases esenciales a las cuales debe sujetarse la legislación municipal.

En ese sentido, para explicar la problemática propuesta en este ensayo conviene destacar que uno de los lineamientos jurídicos señalados por el Congreso

del Estado de Guerrero, es el relativo a los procedimientos que deben satisfacerse a efecto de imponer restricciones a la propiedad particular, pues esto indudablemente tiene relación cuando el tema principal de la reglamentación lo es el ordenamiento de tierras y asentamientos humanos para su desarrollo urbano; así, es necesario traer a glosa el contenido del numeral 61, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Municipio libre del Estado de Guerrero, que literalmente dispone lo siguiente:

“Artículo 61. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos en materia de Gobernación y Seguridad Pública las siguientes: (...) XVII.- Solicitar del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;”.

De igual modo es conveniente tener a la vista el contenido de los dispositivos 1, fracción III, 2 en cuanto al concepto declaratoria, 4, fracción I, y 7, fracciones VI y XV, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero, que disponen lo siguiente:

“Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen los siguientes objetivos: (...) III.- Establecer las causas de utilidad pública que fundamenten la expropiación de inmuebles de propiedad privada para incorporarlos al desarrollo urbano y regional;”.

“Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por: (...) Declaratoria: Acto administrativo por el cual la autoridad competente en razón del interés social y en ejercicio de las facultades que le confieren las leyes de la materia, determina las áreas o predios que serán utilizadas para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como los fines públicos o particulares a los que se prevean o puedan dedicarse dichas áreas o predios conforme a lo previsto en los programas de desarrollo urbano de los cuales deriva”.

“Artículo 4. Se consideran causas de utilidad pública: I.- La aplicación de Planes de Desarrollo Urbano;”.

“Artículo 7. Son atribuciones del Ejecutivo del Estado: (...) VI.- Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con los municipios del Estado, en las materias a que se refiere esta ley; (...) XV.- Proceder, conforme a la ley respectiva, a la expropiación de bienes inmuebles de propiedad privada, por causa de utilidad pública, previo dictamen de compatibilidad urbanística e integración del expediente técnico que al respecto elabore la Secretaría;”.

Finalmente también es importante traer a glosa lo precisado en los artículos 1, fracción II, 2, 3, 4 y 7 de la vigente Ley de Expropiación del Estado de Guerrero, cuya literalidad reza de la manera siguiente:

“Artículo 1. Se consideran causas de utilidad pública en el Estado: (...) II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles y calzadas y la construcción de puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito”.

“Artículo 2. En los casos comprendidos en el artículo 1º, el Ejecutivo del Estado, por sí, a pedimento de algún municipio o de algún particular, previo estudio del caso, hará la declaración de utilidad pública y decretará la expropiación, la ocupación temporal, definitiva, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para beneficio del Estado, de la colectividad de un municipio o de una clase particular”.

“Artículo 3. La declaratoria a que se contrae el artículo anterior, se hará previa la formación del expediente respectivo con los datos e informes que sean aportados por el Estado, municipio o particular que solicitare la medida y se publicará en el Periódico Oficial del Estado, notificándose personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el Periódico Oficial”.

“Artículo 4. Los propietarios o personas afectadas, podrán interponer, ante el C. gobernador del Estado y dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente, acompañando a su instancia todos los documentos y pruebas en que lo apoyen”.

“Artículo 7. En los casos a que se refieren las fracciones II, V y IX del artículo 1º, de esta ley, el Ejecutivo del Estado, hecha la declaratoria, podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio, sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda los efectos de la declaratoria”.

Los dispositivos reproducidos ponen de manifiesto que si bien es cierto el Estado de Guerrero —por conducto del orden de gobierno municipal— tiene la facultad para imponer modalidades y restricciones a la propiedad particular a efecto de cumplir compromisos con el interés social relativos al ordenamiento de tierras y asentamientos humanos para el desarrollo urbano, pudiendo expedir el municipio planes directores en tal materia, en donde puede determinar a discreción la afectación total o parcial de la propiedad de un particular en casos necesarios, estimándose tal determinación de afectación como de utilidad pública tal y como lo refiere el numeral 4 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero transcrito.

También es cierto que, para lograr tal cometido, el orden de gobierno municipal no puede —de propia autoridad— afectar jurídica o materialmente la propiedad de un gobernado sin que previamente exista el acto administrativo de expropiación proveniente del titular del ejecutivo estatal, y en su caso el

desahogo del procedimiento de audiencia y defensa previa que la norma expropiatoria respectiva establezca.

Lo anterior es así, porque la revisión exhaustiva y minuciosa del marco constitucional y legal local apuntado revela que el orden de gobierno municipal si bien puede afectar la propiedad particular en aras de la satisfacción en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y ordenación urbana que debe cumplir en beneficio del interés general, pudiendo establecer afectaciones a la propiedad privada en sus programas o planes directores de desarrollo urbano; también lo es que sin la existencia de una declaratoria de expropiación por parte de la autoridad administrativa local competente no puede materializar la afectación, pues no existe dispositivo normativo que le faculte en tal sentido.

Así, el gobierno municipal sólo tiene facultad para planear el desarrollo urbano, lo que le posibilita para emitir proyectos y declaraciones programáticas en tal materia, en donde puede establecer —entre otros aspectos relacionados— los usos de suelo y precisión de las superficies de tierras que deban ser propiedad pública a efecto de destinarlas —por ejemplo— a zonas recreativas, de reserva urbana, para vialidades vehiculares o peatonales, etc., constando tal programa en un documento denominado plan director urbano, el que en muchas ocasiones le sirve de fundamento para la emisión de otros actos como son la expedición de licencias o autorizaciones para los particulares a efecto de realizar construcciones, explotar yacimientos pétreos, etc.

Sin embargo, esa facultad y documento (plan director de desarrollo urbano) no posibilitan a la autoridad municipal para que pueda materializar físicamente sus planes o programas hasta sus últimas consecuencias, sobre todo cuando se trata de afectar la propiedad particular de un gobernado y éste no está de acuerdo con dicha restricción ofreciendo resistencia al verse privado de su derecho, pues de hacerlo se violarían las garantías que contiene el artículo 27 de la Constitución federal, entre las que destaca, como se anotó en apartado precedente, que la restricción del derecho de propiedad debe realizarse mediante un acto administrativo denominado expropiación, emitido por autoridad competente y cumpliéndose el objetivo de que la afectación se debe a una causa de utilidad pública, y mediante el pago de una indemnización correspondiente.

Pero al margen de lo expuesto, lo cierto es que tal defecto jurídico es producido de manera directa y necesaria por el ordenamiento municipal, esto es, el Reglamento de Construcciones para el municipio de Acapulco, cuya invalidez constitucional se pone de manifiesto en el siguiente apartado, según se explicará.

V. Inconstitucionalidad del Reglamento de Construcciones del municipio de Acapulco

En efecto, no obstante que el orden de Gobierno municipal tiene facultades constitucionales y legales para emitir legislación respecto a la materia que nos ocupa —según se demostró en apartado precedente—, en donde como también se precisó debe constreñirse al valladar que en la materia hubiese emitido la legislatura local, según el texto e interpretación del artículo 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo cierto es que el órgano municipal de gobierno de Acapulco (cabildo) no respetó tales lineamientos al momento de emitir el Reglamento de Construcciones, entre los que se encuentra la fórmula y procedimiento que se debe satisfacer por parte de la autoridad competente antes de afectar jurídica y materialmente la propiedad particular de un gobernado bajo el motivo de dar cumplimiento a los planes de desarrollo urbano que hubiese establecido la autoridad municipal en su plan de gobierno director en materia de desarrollo urbano.

Para patentizar lo anterior conviene tener a la vista los artículos 3 fracción XIII, 6, 7, 8, 16, 17, 29, 34, 35 y 340 fracciones IV y V, del Reglamento de Construcciones para el municipio de Acapulco, así como la fracción VIII del artículo 83 del Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Acapulco, entre los que aparecen los preceptos impugnados, cuya literalidad dicen:

Reglamento de Construcciones.

“Artículo 3. De conformidad con lo dispuesto por la ley, y por la Ley Orgánica, la aplicación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de este reglamento corresponderán al Ayuntamiento, para lo cual tendrá las siguientes facultades: (...) XIII.- Ordenar y ejecutar demoliciones de edificaciones en los casos previstos por este reglamento;”.

“Artículo 6. Vía pública, es todo espacio de uso común que por disposición del Ayuntamiento se encuentre destinado al libre tránsito de conformidad con las leyes y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se utilice para ese fin. Es característica propia de la vía pública el servir para la areación, iluminación y asoleamiento de los edificios que la limiten, para dar acceso a los predios colindantes, o para alojar cualquier instalación de una obra pública o de un servicio público. Este espacio está limitado por el plano virtual vertical sobre la traza del alineamiento oficial o el lindero de dicha vía pública. Todo inmueble consignado como vía pública, en algún plano o registro oficial existente en cualquiera de las unidades administrativas del Ayuntamiento, o en otro archivo, museo, biblioteca o dependencia oficial, se presumirá salvo prueba en contrario, que es vía pública y pertenece al Ayuntamiento. Esta disposición será aplicable a todos los demás bienes de uso común o destinados a un servicio público a que se refiere la Ley Orgánica”.

“Artículo 7. Los inmuebles que en el plano oficial de un fraccionamiento aprobado por el Ayuntamiento, aparezcan destinados a vías públicas, al uso común o a algún servicio público, se considerarán por ese solo hecho, como bienes del dominio público del Ayuntamiento, para cuyo efecto, la unidad administrativa correspondiente, remitirá copias del plano aprobado al Registro del Programa y al Registro Público de la Propiedad y a la Secretaría de Administración y Finanzas Municipal, para que hagan los registros y las cancelaciones respectivas”.

“Artículo 8. Las vías públicas y los demás bienes de uso común destinados a un servicio público, son bienes de dominio público del Ayuntamiento, regidos por las disposiciones contenidas en la ley y en la Ley Orgánica. La determinación de vía pública oficial la realizará el Ayuntamiento a través de los planos de alineamientos, números oficiales y derechos de vía que formen parte integrante de la documentación técnica de los programas parciales y de las declaratorias que, en su caso, se dicten”.

“Artículo 16. El Ayuntamiento dictará las medidas administrativas necesarias para mantener o recuperar la posesión de las vías públicas y demás bienes de uso común o destinados a un servicio público del propio Ayuntamiento, así como para remover cualquier obstáculo, de acuerdo con la legislación vigente. Las determinaciones que dicte el Ayuntamiento, en uso de las facultades que le confiere este artículo, podrán ser reclamadas mediante el procedimiento que prevé la Ley Orgánica”.

“Artículo 17. El que ocupe sin autorización la vía pública, con construcciones o instalaciones superficiales, aéreas o subterráneas, estará obligado a retirarlas o a demolerlas. En su caso, el Ayuntamiento llevará a cabo el retiro o demolición de las obras con cargo al propietario o poseedor”.

“Artículo 29. El Alineamiento Oficial, es la traza del terreno que limita el predio respectivo con la vía pública en uso o con la futura vía pública, determinada en los planos y proyectos debidamente aprobados. El alineamiento contendrá las afectaciones y restricciones de carácter urbano que señalen el Reglamento de Zonificación y el Plan Director Urbano, vigente en el municipio. Para la obtención de la constancia de alineamiento, bastará con la presentación de la solicitud debidamente requisitada, acompañada de una copia simple de escrituras, la documentación se dará por recibida, y en un plazo no mayor de quince días hábiles y una vez cubierto los derechos correspondientes, la autoridad deberá extender la constancia de alineamiento correspondiente. (...)”.

“Artículo 34. El Ayuntamiento tendrá facultad de fijar las distintas zonas en las que por razones de planificación urbana se divida el municipio y determinará el uso al que podrán destinarse los predios, así como el tipo, clase, altura e intensidad de las construcciones o de las instalaciones que puedan levantarse en ellos sin perjuicio de que se apliquen las demás restricciones establecidas en la ley y sus reglamentos”.

“Artículo 35. El Ayuntamiento establecerá en los Programas Parciales las restricciones que juzgue necesarias para la construcción o para uso de los bienes inmuebles ya sea en forma general, en fraccionamientos, en lugares o predios específicos,

y las hará constar en los permisos, licencias o constancias de alineamiento o zonificación que expida, quedando obligados a respetarlas los propietarios o poseedores de los inmuebles, tanto públicos como privados. (...)”.

“Artículo 340. *En caso de que el propietario o poseedor de un predio o de una edificación, no cumpla con las órdenes giradas con base en este reglamento y las demás disposiciones legales aplicables, el Ayuntamiento, previo dictamen que emita u ordene, estará facultado para ejecutar, a costa del propietario o poseedor, las obras, reparaciones o demoliciones que haya ordenado; para clausurar y para tomar las demás medidas que considere necesarias, pudiendo hacer uso de la fuerza pública en los siguientes casos: (...) IV.- Cuando se invada la vía pública con una construcción. V.- Cuando no se respeten las afectaciones y las restricciones físicas y de uso impuestas a los predios en la Constancia de Alineamiento, número oficial y uso del suelo Oficial. Si el propietario o poseedor del predio en el que el Ayuntamiento se vea obligado a ejecutar obras o trabajos conforme a este artículo, se negare a pagar el costo de dichas obras, el Ayuntamiento, por conducto de su Tesorería, efectuará su cobro por medio de procedimiento económico coactivo”.*

Bando de Policía.

“Artículo 83. *Para la realización de todo tipo de obras, la autoridad municipal tendrá, además de las facultades que le otorgan otras disposiciones legales administrativas, las siguientes: (...) VIII.- Cuando la edificación que invada la vía pública se encuentre en zona de restricción o ponga o pueda poner en peligro la vida de las personas que la habiten o de otras, el Ayuntamiento deberá ordenar su demolición o tomar las medidas precautorias más idóneas a fin de obtener se garantice plenamente la seguridad de la población”.*

Los preceptos transcritos revelan de nueva cuenta la existencia de diversas premisas ya explicadas con anterioridad, entre las que destaca el hecho de que el orden de gobierno municipal tiene facultades en materia de regulación, planificación y destino del desarrollo urbano del municipio de Acapulco; en tal sentido, el cuadro normativo recién transcrito detalla la existencia de facultades que tiene el Ayuntamiento de Acapulco para tal efecto, como son —entre otras— la de establecer programas parciales de desarrollo urbano donde podrá establecer restricción o afectación a la propiedad particular que juzgue necesarias, ya sea —entre otros motivos— por alineamiento de calles, uso de suelo, atendiendo a la densidad poblacional, tipo de zona, etc, las que podrá hacer constar en diversos documentos como son licencias, permisos de construcción, constancias de alineamiento, zonificación y uso de suelo; de igual forma se precisa qué es lo que se debe entender por alineamiento y vía pública, estableciendo su alcance jurídico y material, así como las facultades que la autoridad municipal tiene a efecto de hacer respetar tales conceptos, como son el desalojo de personas, co-

sas, demolición de construcciones, la no autorización de ocupación de edificaciones, etc.

Todo lo anterior se encuentra apegado al marco constitucional precisado en páginas precedentes; sin embargo, el motivo de inconstitucionalidad que adolecen en lo particular los dispositivos 6, 7, 8, 17, 29, 35 y 340 fracciones IV y V del Reglamento de Construcciones del Municipio de Acapulco, así como la fracción VIII del artículo 83 del Bando de Policía y Gobierno del referido municipio, es que hacen posible que el orden de gobierno municipal pueda materializar la afectación al derecho de propiedad particular de los gobernados sin respetar los requisitos que establece el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que antes de imponer materialmente los programas de desarrollo urbano en que se estime necesario restringir propiedad privada es necesario que se respete una de las prerrogativas que derivan del artículo constitucional citado, que lo es la existencia del acto administrativo denominado expropiación proveniente de una autoridad competente para emitirlo, que —como se expuso en páginas precedentes del presente ensayo— lo es el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, esto es, el gobernador de la referida entidad federativa, según deriva de la interpretación concatenada de los numerales transcritos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero y de la Ley de Expropiación de la misma entidad.

En el orden de ideas expuesto es plausible sostener que en los numerales impugnados se contiene implícitamente la posibilidad para que el Ayuntamiento de Acapulco, como autoridad municipal, pueda imponer materialmente afectaciones a la propiedad particular de los gobernados derivada de sus programas de desarrollo urbano consignados en su plan director con motivo de ampliación de calles, banquetas o de determinación de uso de suelo, sin que para ello —cuando se trate de privar del derecho de propiedad en forma total o parcial— se satisfagan las garantías contenidas esencialmente en los artículos 14 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, se insiste, si es el caso que la autoridad municipal esté interesada en ampliar la vía peatonal o vehicular de un lugar atendiendo al Plan Director de Desarrollo Urbano, y con tal ejecución se pueda ver afectado el derecho de propiedad de un particular en relación con un bien raíz, la autoridad municipal habrá de coordinarse con el titular del Ejecutivo del Estado de Guerrero, a efecto de gestionar la declaratoria de utilidad pública y consecuentemente la emisión del acto expropiatorio respecto a la porción de inmueble afectado y hasta que tal acto quede firme puede llevar hasta sus últimas consecuencias materiales las facultades que derivan de los numerales cuya inconstitucionalidad se apunta, esto es, el decretar una orden de demolición o desalojo parcial del inmueble

afectado, pues sólo así se habrán de respetar las garantías constitucionales que a favor del gobernado contempla el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En congruencia con lo dicho, esto es, en lo relativo a que el orden de gobierno municipal pretenda llevar a cabo hasta su materialidad los actos relacionados con la ejecución de sus planes de desarrollo urbano, pero cuando para hacerlo así implique una afectación a la propiedad particular, habrá de coordinarse entonces, se insiste, con el gobernador del Estado a efecto de llevar a cabo el acto administrativo denominado expropiación; lo que es así porque la potestad del ayuntamiento está colocada en un plano de inferioridad en relación con el orden de gobierno estatal, tal y como lo pone de manifiesto el contenido de la fracción XIX del artículo 73 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, que dispone lo siguiente:

“Artículo 73. Son facultades y obligaciones del Presidente Municipal las siguientes: (...) XIX. Someter a la consideración del Ejecutivo del Estado, para su aprobación, el programa municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios;”.

En ese sentido, aunado a lo precisado es evidente que el orden de gobierno municipal no puede realizar afectaciones a la propiedad particular porque no tiene facultad para expropiar los derechos que los gobernados tienen en relación con los bienes raíces.

Como motivación reforzada de este argumento también es necesario destacar que los numerales cuestionados parten de una premisa errónea que constituye el propio motivo de su infracción constitucional, toda vez que estiman presuntivamente como propiedad pública perteneciente al municipio a todo aquél inmueble que así esté consignado en algún registro o asiento oficial de la autoridad municipal —siendo en el caso en el Plan Director de Desarrollo Urbano para el municipio de Acapulco—, llegando a la conclusión implícita de que lo son también aquellas afectaciones municipales con motivo de alineamiento de vialidades vehiculares o peatonales, y que por ese solo hecho el particular afectado ya no puede gozar del derecho de propiedad que le asiste, que lo puede ser el hecho de construir en esa porción del inmueble que supuestamente está programada como vía pública, o que si lo hizo debe retirar (demoler) lo ahí construido, sometiéndolo a un estado material y formal de privación de su derecho de propiedad sin haberse seguido el procedimiento expropiatorio previsto en la Carta Magna.

Es en tal grado —concreta en lo material y en lo formal— tal presunción que en el propio artículo 7 del reglamento de construcción de mérito en que se regu-

la que la autoridad municipal debe comunicar al Registro Público de la Propiedad, remitiendo los planos oficiales municipales aprobados donde se consigne tal restricción a la propiedad a efecto de que, al parecer, tal situación surta efectos a terceras personas, sin que —se insiste— se haya previamente dado satisfacción al procedimiento que permite la afectación de la propiedad particular previsto en la Constitución federal.

En tal caso, como deriva de los dispositivos recién transcritos, se insiste, el que estas líneas escribe, estima que la autoridad municipal deberá coordinarse con el titular del ejecutivo local (Gobernador de Guerrero) a efecto de que éste emita el acto administrativo que jurídicamente exige como presupuesto el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, la declaratoria de expropiación en la que se decreta como pública la propiedad total o parcial del inmueble que en el plan director de desarrollo urbano municipal esté considerada o destinada a fungir como vialidad peatonal, y una vez realizado ello, y en su caso desahogado el procedimiento de audiencia y defensa frente a tal acto, y habiendo quedado firme el mismo, hasta entonces la autoridad municipal estará en condiciones de generar todo tipo de consecuencias jurídicas y materiales que estime conveniente al respecto, que lo pueden ser —entre otras— la de desalojar el área de terreno ya declarada como pública, pudiendo implicar a su vez la orden de demolición de lo que ahí se encuentre construido, a efecto de que esa porción de tierra se destine a la vialidad peatonal pública (banqueta) o se dé cumplimiento con el respectivo objetivo de desarrollo urbano que se encuentre precisado en el plan de gobierno municipal.

A mayor abundamiento debe decirse que el inconstitucional alcance de facultades que los numerales del reglamento de construcciones de Acapulco proporciona a la autoridad municipal, se debe —en gran medida— al hecho de que su redactor o expedidor no respetó directamente el texto de los artículos 14 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que derivan garantías individuales de respeto a la propiedad particular, sino que tampoco observó las mismas como de manera indirecta ordena su respeto el propio texto constitucional vía el marco de atribuciones que señala el Constituyente para el legislador municipal en la fracción V del artículo 115 de la Carta Magna, que a su vez se pormenoriza tanto en la Ley de Expropiación y Ley de Desarrollo Urbano, ambas del Estado de Guerrero, en los numerales comentados en páginas precedentes; así, la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados es por motivo de inobservancia doble al texto Constitucional.

El motivo de inconstitucionalidad apuntado no encuentra obstáculo en la fórmula establecida en el artículo 6 del reglamento de mérito en cuanto a que ahí se dispone que la presunción de referencia operará salvo prueba en contra-

rio; lo que es así, dado que dicha salvedad se refiere a la posibilidad que de hecho pudiere resultar en el sentido de que el objeto de duda materialmente no corresponda al que formalmente está consignado como propiedad pública en un asiento o registro de la autoridad municipal, esto es, sólo tiende a hacer posible para el gobernado la posibilidad de una defensa jurídica en materia de precisión de hechos o ubicación geográfica, sin embargo, cuando no hay duda de que material y formalmente existe coincidencia en que el objeto a discusión (inmueble) total o parcialmente sí es el mismo que está pretendidamente consignado en un registro como propiedad pública, la salvedad referida en el numeral que se comenta no se traduce en un aspecto por el que tal dispositivo pudiera encontrar su apego al texto constitucional al pensarse que por ello no se contiene en el mismo una especie de disposición expropiatoria en perjuicio del gobernado, pues contrariamente debe insistirse en que la salvedad es para una prueba de hechos en cuanto incoincidencia entre realidad y formalidad, pero cuando no existe tal, y por ello se estima que el objeto a discusión (inmueble) sí es vía pública porque está consignado en un registro de la autoridad municipal, es evidente que en el precepto de mérito sí se permite a la autoridad municipal imponer una especie de presunción expropiatoria afectando el derecho de propiedad sin reunir los requisitos señalados en el artículo 27 de la Carta Fundamental de México.

En otro aspecto que sirve para apoyar el motivo de inconstitucionalidad en que incurren los dispositivos de mérito es la diferencia que deriva del tipo de sanción que se contiene en el numeral 340 fracciones IV y V, esto es, aun cuando el expedidor del reglamento —como se apuntó— establece preceptos que dan facultades al municipio para afectar la propiedad particular sin respetar las garantías constitucionales, de manera lejana percibió la diferencia entre hacer respetar lo que actualmente está declarado y materialmente es vía pública, con lo que en su caso, de manera programática lo será también y que así está estipulado en cuanto a materia de alineamiento y restricciones a propiedad particular.

Lo anterior es así porque distinguió tales casos en las fracciones de referencia, luego, es innegable que cuando invadido o no respetado por el particular sea evidentemente vía pública, el ayuntamiento está en condiciones de libertad para hacer respetar tal propiedad del Estado (vía pública), pero cuando la misma sólo opera por efecto de una previsión en algún registro programático de desarrollo urbano, estando en lo material y formal todavía como propiedad particular a favor de un gobernado —como sucede en el caso que nos ocupa—, es innegable que esa distinción de situaciones lleva a estimar que el Ayuntamiento no puede obrar de la misma forma genérica en que está previsto en los artículos tildados de inconstitucionales para el caso de que se trate de vía pública ya declarada y que en lo material así funja.

LA FACULTAD LEGISLATIVA MUNICIPAL EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO
Y LA GARANTÍA DE PROPIEDAD

En las relatadas consideraciones, el Reglamento de Construcciones para el Municipio de Acapulco, establece preceptos que permiten a la autoridad municipal afectar la propiedad privada sin respetar las garantías que derivan del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, el procedimiento de expropiación, pues confunde lo que es la vía pública material y formalmente así destinada con aquella que está consignada en forma programática en alguno de los planes de desarrollo urbano municipal.