

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Rubén SALINAS TORRES

Nos encontramos a finales del año 2007, por lo que antes de abordar uno de los temas de mayor importancia en la materia jurídico-urbanística, como lo es la “Regulación jurídica de la planeación del desarrollo urbano”, es importante hacer un breve paréntesis, y transportarnos años atrás para comprender el nacimiento del derecho urbano en nuestra entidad, y por consiguiente, de uno de sus apartados más importantes: la planeación urbana.

Si bien es cierto que el derecho urbano, comparado con otras áreas de la ciencia jurídica, es de reciente creación, como podríamos afirmarlo frente al derecho civil o al derecho penal, por citar algunos, también es cierto que tiene su historia, como enseguida lo abordaré en forma limitada, por el formato y estructura de la presente ponencia.

Hacia los años de 1917 la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Nuevo León, en su artículo 23, contenía similar disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en su artículo 27, previendo que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización; señalaba también que el estado y sus municipios tienen derecho para adquirir, poseer y administrar bienes raíces, en cuanto baste a las necesidades y servicios públicos.

Esto era el inicio, por así decirlo, de la regulación de las propiedades privadas, lo que en derecho se conoce como las modalidades de la propiedad, mismas que no permiten a los gobernados con el solo hecho de ser legítimos propietarios del suelo, hacer lo que les plazca, sino que deben observarse las disposiciones de carácter general que regulen dichas modalidades del suelo, llámense leyes, normas, o planes urbanos.

Los primeros indicios de vida de la materia urbanística en nuestro estado se dieron el 6 de mayo de 1922, con la publicación en el *Periódico*

Oficial del Estado número 36, por parte del Congreso del Estado de Nuevo León, referente a la reforma de la segunda parte del artículo 4o. de la Ley de Egresos, al facultar a las juntas de mejoras materiales de la ciudad de Monterrey, con objeto principal de vigilar y normar los servicios de pavimentación, arbotantes, obras de embellecimiento, higienización y seguridad de la misma ciudad, por citar algunas. Al demostrarse que con dicha Ley no era suficiente, los legisladores de Nuevo León, casi cinco años después, aprobaron y mandaron publicar el 30 de noviembre de 1927 en el *Periódico Oficial* número 96, la Ley sobre Planificación y Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey. En ella se autoriza al Ejecutivo estatal para que de acuerdo con el H. Ayuntamiento de la ciudad de Monterrey, proceda a estudiar una planificación de la ciudad de Monterrey, tendiente a la rectificación, ensanchamiento y prolongación de las actuales calles y creación de las nuevas, para resolver problemáticas importantes del tráfico y mejoramiento de la ciudad. Un aspecto interesante de esa Ley fue que dentro de ella se establecían compensaciones que debían pagar las propiedades beneficiadas por la apertura, ensanchamiento y prolongación ejecutadas (en nuestros días esto podría ser llamado una contribución por mejoría específica); asimismo, se otorgaban excepciones en pagos de prediales a todos aquellos propietarios de lotes o edificios abandonados, si dentro de los seis meses iniciaban a restaurar sus construcciones, o cambiar sus construcciones de madera, papel, cartón, lámina o materiales semejantes de corta duración o de mal aspecto, dentro de una zona predeterminada dentro de dicha ley.

Continuando con la génesis del derecho urbano en la entidad, el 22 de febrero de 1928 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, número 15, el Reglamento de la Ley sobre Planificación y Construcciones Nuevas de la Ciudad de Monterrey. En dicho Reglamento ya es más palpable la introducción de nuevas acepciones de la materia urbanística, al tener como principal objetivo el desarrollo ordenado y armonioso de la ciudad de acuerdo con su topografía y todos sus requerimientos presentes y futuros.

Dentro de dicho Reglamento se establecía que la planificación de la ciudad de Monterrey comprende la rectificación, prolongación y ensanchamiento de las vías públicas de comunicación; la apertura de nuevas arterias; la conservación, mejora y ampliación de los parques, paseos, jardines y la construcción de otros nuevos dentro del perímetro urbanizado; la erección y conservación de monumentos y el trazo sistemático de

todo el municipio en sus lineamientos generales, en previsión de un desarrollo ordenado y bello de la región.

En el Reglamento de 1928 en cita se estableció por primera ocasión una Comisión de Planificación de la Ciudad de Monterrey, la cual tenía entre sus principales atribuciones formular un proyecto general de planificación y un programa ordenado de desarrollo, con arreglo al cual se procederá desde luego a la ejecución de las obras necesarias. No sólo dicho Reglamento abarcaba la ciudad de Monterrey, en razón de que establecía que cuando las obras de planificación abarquen zonas comprendidas dentro de algún municipio que no sea el de Monterrey, la Comisión de Planificación se integrará con cuatro representantes del ayuntamiento del municipio respectivo.

Así las cosas, el 13 de noviembre de 1929 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, número 91, el Reglamento para Vecindades, que sirve para regular más que nada las casas habitaciones, en aspectos de construcción, distribución de áreas, alturas, calidad de pisos, cuestiones de índole sanitaria, y establece algo interesante, que deberá destinarse una superficie no menor de 100m² como área para espacios abiertos, para destinarse exclusivamente para parque de recreo, obligándose a la plantación de árboles (dicha normativa de dejar espacios abiertos o libres de construcción es considerada en la actualidad como el COS [Coeficiente de Ocupación del Suelo] y el CAS [Coeficiente de Absorción del Suelo]). Cabe destacar que desde ese año 1929, este Reglamento fijaba otros requisitos de construcción (lo que podríamos llamar en este año 2007, como lineamientos normativos constructivos) permitiéndome señalar para mayor ilustración los siguientes: los dormitorios debían ser espacios mínimos de 56 m³ (obsérvese que son metros cúbicos); con altura mínimo de 3.50 m; debe estar provista de un fogón de ladrillo de barro con su correspondiente chimenea, la que deberá proyectarse cuando menos 50 cm arriba del pretil del dormitorio, la medida de la puerta será de 0.75 x 2.00 m; todos los dormitorios deberán estar situados de tal manera que reciban por sus puertas y ventanas la luz directa del sol; las viviendas podrán ser construidas en filas corridas de hasta ocho en número o aisladas, dejando espacio entre costados no menor de cuatro metros (este espacio es conocido hoy en día en los reglamentos y planes de desarrollo urbano como el lineamiento de remetimiento lateral).

Para el 11 de noviembre de 1944, la Legislatura local ordenó publicar en el *Periódico Oficial del Estado*, número 91, el Decreto de las urbani-

zaciones, concretándose en sus 14 dispositivos a otorgar a los desarrolladores de aquella época, una serie de franquicias (estímulos), si realizaban sus proyectos dotados de servicios eficientes y permanentes de agua potable y drenaje sanitario por tubería, calles pavimentadas, alumbrado público, etcétera.

Al igual que el anterior decreto, el 25 de noviembre de 1944 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, número 95, el Decreto 42, respecto de la planificación, abarcando en sus 34 artículos conceptos más definidos en materia de planificación, utilidad pública, construcciones, ejecución de obras. Un aspecto interesante de resaltar es que dicha Ley constriñe su aplicación tanto al municipio de Monterrey y circunvecinos, y que por primera vez se obliga a que los proyectos de obra sean formulados por arquitecto o ingeniero autorizado, y que se haga responsable de la construcción (lo que hoy en día, año 2007, sería el perito responsable de obra, y calculista). Dentro de dicha norma se constituye la Comisión de Planificación de la Ciudad de Monterrey como autoridad suprema para todo lo tocante a la materia urbanística, teniendo entre sus principales facultades la formulación, aprobación, modificación e interpretación del plan regulador de la ciudad de Monterrey y sus alrededores, dotando dicha ley, de facultades a las autoridades para negar proyectos, e iniciar procedimientos hasta el grado de imponer sanciones; es aquí en 1944 cuando se habla por primera vez de un plan regulador al que deberá ceñirse toda obra de rectificación, creación y desarrollo de las urbanizaciones presentes y futuras en los municipios de Monterrey y adyacentes, que para fines de esta ponencia equivaldría a un plan de desarrollo urbano de la actualidad, claro, con los alcances y deficiencias de aquella época.

El 28 de febrero de 1945 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, número 17, el Reglamento de la Ley de Urbanización y Construcción, que establece normas claras para la ejecución de construcciones tanto públicas como privadas; asimismo, toca el tema de reglas para el uso de predios y construcciones o estructuras. De los principales artículos de dicha norma resaltan aquellos que tocan el tema de las licencias de construcción (para interior o exterior), requisitos para solicitarlas, tiempo de vigencia de las licencias (un año) prórrogas (seis meses); modificaciones al proyecto, procedimiento de inspección, regulando con mayor precisión las construcciones.

Transcurría el tiempo, y en el *Periódico Oficial del Estado* del 27 de diciembre de 1967 se publicaba la Ley de Planificación y Urbanismo, y

por su parte, esta nueva norma contenía aspectos sumamente interesantes en la materia, tales como la creación de un organismo rector como parte de todo lo relacionado con la planificación y urbanización en los diversos municipios del estado, denominándose como “Consejo Estatal de la Ciudadanía”, y en los municipios, “Consejos Municipales de la Ciudadanía”; asimismo, estableció el “Impuesto por Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad”, que se aplicaba sobre los predios que son beneficiados por obras concretas de urbanización, por estimarse que su desarrollo y conclusión acrecentarán el valor de los predios; también se disponían regulaciones precisas en materia de fraccionamiento, con un capítulo especial.

Otra de las legislaciones importante en este tema lo es la Ley de Ciudades Nuevas, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 25 de julio de 1973. Dicha Ley tiene por objeto coadyuvar al desarrollo equilibrado del estado de Nuevo León, así como al crecimiento ordenado y armónico de las distintas regiones que lo integran, principalmente de aquellas que por diferentes causas han permanecido marginadas de los avances obtenidos en el país. Dicha ley consideraba diversos tipos de ciudades nuevas, pudiendo ser industriales, comerciales, turísticas, administrativas, deportivas o de tipo mixto; asimismo, se brindaban estímulos y financiamiento para su desarrollo.

Ya más en forma, y con la constante evolución de la materia urbanística en nuestro estado, el Congreso del Estado de Nuevo León aprobó la Ley de Urbanismo y Planificación, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* del 1o. de febrero de 1975, misma que con sus 234 artículos podremos definirla como una legislación enriquecida en la materia urbanística, que vino a dar un giro al tema, pues constriñe una serie de dispositivos jurídico-urbanísticos que cualquier otra de su tiempo. Con la entrada en vigencia de esta Ley se abrogan tres legislaciones y normas, tales como la Ley de Planificación y Urbanismo de Nuevo León, la Ley del Consejo de Planeación y Colaboración Municipal, o Consejo Municipal de la Ciudadanía, así como la Ley de Ciudades Nuevas.

Esta Ley de Urbanismo y Planificación de 1975 tenía como principal objetivo la preservación y mejoramiento de los centros de población, previendo las condiciones generales para que su desarrollo se realice en beneficio de la comunidad, atendiendo a las necesidades de seguridad, salubridad, estética y comodidad. Tales normas sirven de sustento a la vez en la formulación de los planes de desarrollo físico y urbano. Dicha

norma ya regulaba en forma precisa y aterrizada los aspectos de los planes para el desarrollo físico y urbano, regulando ampliamente aspectos de zonificación, vialidades, infraestructura y equipamiento, dando la posibilidad de abarcar dichos planes todo el estado, una o varias regiones, uno o varios municipios, o uno o varios centros de población.

Una muestra palpable de la complejidad del derecho urbano, tanto en su entendimiento como en su aplicación, lo es que no obstante la Ley de Urbanismo y Planificación, publicada el 1o. de febrero de 1975, el Ejecutivo del estado, a través de una circular administrativa, se vio obligado a escasos cincuenta días de su vigencia, a publicar en el *Periódico Oficial* del 22 de marzo de 1975, “criterios y lineamientos a que debe ajustarse la aplicación de la ley de urbanismo y planificación del Estado”, abarcando por lo menos 50 artículos de los 234 de la Ley, o sea, que dicha, ley de reciente creación, no obstante ser más completa que sus antecesoras, no fue precisa desde su nacimiento, por lo que hubo que recomendarla con los referidos criterios y lineamientos.

Para reforzar esa Ley de Urbanismo y Planificación de 1975, el Congreso del Estado de Nuevo León, cinco años más tarde, ordenó publicar, el 1o. de febrero de 1980, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, con alrededor de 114 artículos, tocando temas más profundos en materia de atribuciones del estado y los ayuntamientos, y por supuesto del tema que nos ocupa, planes de desarrollo urbano, plazos de cumplimiento, periodicidad de su revisión, publicidad, efectos, modificación, cancelación, etcétera, instaurando reglas tan precisas como la consulta pública del plan, consejo consultivo de desarrollo urbano.

La Ley de Desarrollo Urbano de 1980 abarca en alrededor de un 30% (35 artículos) el tema de los planes de desarrollo urbano, tanto a nivel estatal como municipal, y toca el tema de los planes de ordenación de zonas de conurbación, estableciendo su artículo 30, que para efectos de Ley, toda zona de conurbación se considera un solo centro de población.

Un aspecto importante que debemos precisar para el perfecto entendimiento de la evolución del derecho urbanístico en Nuevo León lo es que la Ley de Desarrollo Urbano de 1980 no dejó sin vigencia a su antecesora Ley de Urbanismo y Planificación de 1975, ni a la publicación de Criterios y Lineamientos del Ejecutivo de marzo de 1975, sino por el contrario, acogió a ambos, debido a que la Ley de Desarrollo Urbano de 1980, en su transitorio segundo, disponía expresamente que continuaban vigentes las disposiciones de la Ley de Urbanismo y Planificación del Estado

y de la Circular Administrativa del Ejecutivo del 15 de marzo de 1975, en lo que no se oponga a la Ley de Desarrollo Urbano de 1980, o sea, que si bien es cierto que el derecho urbano en Nuevo León tenía leyes más precisas, también lo es que resultaba más compleja la materia urbanista en su aplicación, toda vez que en los años ochenta el estudioso del derecho urbano, tanto en la esfera de aplicación ejerciendo una función de gobernante como en la esfera de gobernado, se vería en la imperiosa necesidad de tomar en cuenta dos leyes y unos criterios a la vez, y los aspectos que no se contraponían aplicar tanto los 234 artículos de la Ley de Urbanismo y Planificación de 1975, los 50 criterios del Ejecutivo de marzo de 1975, y los 114 artículos de la Ley de Desarrollo Urbano de 1980, resultando esto sumamente difícil e impreciso, puesto que el desarrollo urbano cada vez tomaba más auge en la entidad, y velozmente ganaba espacios a las otras ramas del derecho.

Después de once años de aplicación en conjunto de la Ley de Urbanismo y Planificación del Estado de 1975, de los Criterios de Interpretación del Ejecutivo, y de la Ley de Desarrollo Urbano de 1980, surgió por primera vez en Nuevo León una Ley en materia de Desarrollo Urbano que engloba todos los aspectos que la materia exige, desde objetivos, definiciones, atribuciones de índole estatal y municipal, planes de desarrollo urbano, sus publicaciones, registros, programas, modificaciones, régimen territorial, zonificación, declaratorias de usos del suelo, destinos, reservas, provisiones, vías públicas, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, renotificaciones, construcciones, conservaciones, trámites, licencias, obras por cooperación, vigilancia, medidas de seguridad, sanciones, notificaciones, recursos administrativos; en fin, ahora sí una ley a la altura de un estado como el nuestro, la cual fue denominada Ley de Desarrollo Urbano, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 8 de febrero de 1991, y con sus 223 artículos abrogó en su transitorio segundo la Ley de Urbanismo y Planificación de 1975 y la Ley de Desarrollo Urbano de 1980.

Entre los años de 1980 y 1991 se llevó en nuestro estado, la *declaración de la existencia de una zona conurbada*, que se integra por los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, con fundamento en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* del 23 de enero de 1984. Entre los aspectos jurídicos urbanísticos esa declaratoria constituía a esos siete municipios en un solo centro

de población, y por consecuencia sujetos en su crecimiento territorial a un mismo plan director de desarrollo urbano, que se estableció que sería conocido como Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey, que sería elaborado por la Comisión de Conurbación del Área Metropolitana de Monterrey con los representantes que acreditaran los ayuntamientos de los siete municipios conurbados.

Una vez que los ayuntamientos de esos siete municipios conurbados revisaron y aprobaron el proyecto del plan director, en la Comisión de Conurbación, en sesión del 6 de marzo de 1987, y sometido a la consulta respectiva, la Comisión de Planificación, el 14 de octubre de 1988, emitió un dictamen favorable en relación con el Plan Director en consulta, motivo por el cual el Ejecutivo estatal, el 20 de octubre de 1988, aprobó el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010, conforme al cual se regularán los asentamientos humanos y desarrollo urbano de la zona conurbada que integran los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo (incluyendo por ampliación del Ejecutivo) a dos municipios más: García y Juárez, por lo que la zona conurbada se conformó al final por nueve municipios, en lugar de los siete iniciales.

La entrada en vigor de dicho Plan Director es una pieza fundamental del desarrollo urbano de nuestra entidad, toda vez que por el crecimiento del área metropolitana de Monterrey, que concentra a la mayoría de la población y usos y destinos de suelo, en ese año de 1988 los ayuntamientos de esos nueve municipios se sometieron a la figura jurídica de una zona conurbada íntegra, constituyendo esos nueve municipios en un solo centro de población para efectos de desarrollo urbano, situación que prevalece en nuestros días, año 2007.

Para el tema que nos concierne de regulación jurídica de los planes de desarrollo urbano, era primordial llegar a este punto del Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010, en razón de que a partir de su vigencia (sesenta días después de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado* del 30 de noviembre de 1988), todos aquellos planes municipales de cualquiera de los nueve municipios que forman la zona conurbada debían *observar y respetar la supremacía del referido Plan Director*, en razón de que dichos ayuntamientos, *mutu proprio*, en 1984 se sometieron a formar una zona conurbada, sujetando su crecimiento territorial a un mismo centro de población, y por conse-

cuencia a una misma directriz, como lo es el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010.

Para retomar el rumbo de la evolución del derecho urbano en Nuevo León, debemos precisar que la Ley de Desarrollo Urbano de 1991 sufrió en su existencia diversas reformas por adiciones y derogaciones, y no fue hasta 1999 cuando perdió totalmente su vigencia, al abrogarla una nueva ley de la materia jurídico-urbanística, intitulada Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 3 de marzo de 1999, legislación que es la vigente en nuestra entidad en este año de 2007, y en su transitorio tercero señala que “continúan vigentes los decretos, planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos...”, concluyendo con nuestro estudio que el decreto de zona conurbada, así como el Plan Director de Desarrollo Urbana del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010, aprobado por el Ejecutivo el 20 de octubre de 1988, previo consenso de los ayuntamientos que integran la zona conurbada de Monterrey, sigue vigente, motivo por el cual en este tema de regulación de planes de desarrollo urbano no debemos perder de vista esto, porque más adelante se hará énfasis ante tal situación.

La Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León prevé en su título tercero “Planeación del desarrollo urbano”, capítulo I “Del sistema estatal de planeación del desarrollo urbano”, la ordenación y regulación al detalle de los asentamientos humanos en el estado, misma que se llevará a cabo a través del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano.

En ese tenor, el artículo 36 de la Ley de Ordenamiento en estudio señala que el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano estará integrado por:

- I. Plan Estatal de Desarrollo
- II. Los planes sectoriales
- III. Los planes de las zonas conurbadas
- IV. Los planes municipales
- V. Los planes de los centros de población
- VI. Los planes parciales
- VII. Los planes regionales

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano debe ser congruente con los objetivos, políticas, metas, estrategias y lineamientos establecidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano vigente; igual congruencia deben respetar los planes de desarrollo urbano, de asentamientos humanos o de ordenamiento territorial, deberán ser congruentes con el plan estatal y con el Plan de Desarrollo Urbano de nivel superior inmediato de acuerdo con las disposiciones aplicables en materia de planeación.

Todo lo que engloba los planes y programas de desarrollo urbano, de asentamientos humanos y de ordenamiento territorial, tiene como objetivo dar cumplimiento al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones.

Estos planes constituyen instrumentos de ordenación, y son de carácter obligatorio a los particulares y para las dependencias y entidades de la administración públicas federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias; en ellos se establecen claramente los usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las densidades de población, construcción y ocupación requeridas para un desarrollo armónico, con el propósito de incrementar la vida a los habitantes del estado.

No debemos pasar inadvertido para nuestra ponencia, la regulación federal en torno a este tema, partiendo de la premisa de que el artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León faculta al H. Congreso del estado para expedir las leyes correspondientes en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, por lo que en estos términos se expidió la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que tiene como objeto, entre otros, fijar las normas básicas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento, ordenación y crecimiento de las áreas urbanas o urbanizadas del estado, determinando la concurrencia y coordinación del estado y los municipios en estas materias, así como la participación social en el proceso de plantación.

Dicha Ley de la materia contempla que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad se llevarán a cabo a través del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, el cual se encuentra integrado, en primer lugar, por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, seguido del resto de los planes que más adelante hablaremos, teniendo como propósito el incrementar la calidad de vida a los habitantes del estado.

En esa tesitura, la Ley General de Asentamientos Humanos prevé la concurrencia y coordinación de autoridades, dando clara competencia a las entidades federales de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población; asimismo, precisa la facultad de las entidades federativas, de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, así como formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, y evaluación y cumplimiento respectivo; y también participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de las legislaciones estatales de desarrollo urbano, entre otras; al igual que contempla las atribuciones de los municipios de formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.

Con lo anterior se resume que la regulación jurídica de los planes de desarrollo urbano, ya sea estatal, municipal, de zona conurbada, y demás, se deben regir por las disposiciones que para tal efecto prevé la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

Es importante para este estudio, profundizar en los objetivos, disposiciones, y señalar las principales características de estos planes de desarrollo urbano, previstos en la Ley de Ordenamiento en consulta:

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano es el instrumento rector de la materia en el estado, en el se integran los estudios, objetivos, políticas, normas, lineamientos, reglas, disposiciones y mecanismos tendientes a promover el desarrollo integral de los asentamientos humanos en el estado, en el que se establece el marco de referencia en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los asentamientos humanos para guiar y dar congruencia a las acciones de la administración pública estatal, así como las que se realizan con la participación de los municipios, la federación y los particulares, mediante mecanismos correspondientes. Dicho Plan tiene como finalidad el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la comunicación entre ellos y la previsión para recibir el crecimiento de la población del estado, promoviendo la vivienda, los centros de trabajo y los servicios que tiendan a mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

Además del contenido de todos los planes de desarrollo urbano, este Plan deberá contener el diagnóstico y perspectiva de la situación regional y urbana de los asentamientos humanos en el estado; la estructura del sistema estatal y regional de los asentamientos humanos; los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo regional y urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades; los objetivos generales y metas en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población; la estrategia general para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo regional y urbano de los centros de población; las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del estado, de acuerdo con los recursos naturales, de sus actividades productivas; la estrategia general para prevenir los impactos negativos en el medio ambiente urbano y rural, originados por la fundación, ordenamiento, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; las estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo regional y urbano de los centros de población en el estado; los instrumentos y mecanismos financieros y no financieros que se requieran para la ejecución de las acciones contenidas en las estrategias de desarrollo urbano.

El responsable de la elaboración del proyecto del Plan Estatal es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del estado, debiendo someterlo a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano para su opinión y ajustes pertinentes; posteriormente, cuando lo dictaminen favorable, se envía al gobernador del estado para su aprobación y publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y por último, debe darse la difusión pública. En la actualidad, como plan estatal de desarrollo urbano en Nuevo León se encuentra vigente el Plan Estatal de Desarrollo Urbano Nuevo León 2000-2021, aprobado por el gobernador del estado de Nuevo León el 12 de diciembre del 2000, y publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 15 de diciembre del 2000.

Por otra parte, tenemos los planes sectoriales, que son instrumentos que integran el conjunto de acciones dirigidas a regular los elementos, componentes y acciones de desarrollo urbano, tales como el suelo, la vivienda, la vialidad, el transporte, la infraestructura, el agua, las emergencias urbanas, protección civil y la ecología en forma particular; deberán contener además de los elementos básicos, la referencia al Plan de Desa-

rollo Urbano del cual derivan y su congruencia con el mismo, la determinación de los elementos, componentes o acciones del desarrollo urbano que sean materia del plan sectorial; las zonas, áreas o sectores en que tendrán aplicación; las autoridades responsables de la elaboración, ejecución, control, el término para la realización del plan. La elaboración del proyecto de esta clase de planes corresponde a las dependencias competentes por los organismos públicos paraestatales del sector que coordina la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, dando la participación correspondiente a los municipios y a lo social y privado, en los términos de ley; una vez elaborado el proyecto, se someterá, al igual que el plan estatal, al escrutinio de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, y de emitir opinión favorable será presentado al gobernador del estado para su aprobación. Como ejemplo de estos planes tenemos, entre otros, el “Programa Sectorial de Vivienda y Regularización de la Tenencia de la Tierra 2004-2009” y el “Programa Sectorial de Vialidad y Transporte 2004- 2009”.

La misma Ley de Ordenamiento prevé dos planes sectoriales específicos, como lo son el Plan Sectorial de Vivienda, y el Plan Sectorial del Agua, definiendo al primero como el instrumento que reúne las acciones públicas y municipales de vivienda, debiendo contener, entre los elementos más importantes, las condicionantes que señalan el programa nacional de vivienda, el plan estatal de desarrollo y el plan estatal de desarrollo urbano; el diagnóstico de los problemas habitacionales en el estado y su pronóstico a corto, mediano y largo plazos; los objetivos y metas compatibles con los medios y recursos disponibles en el estado; la estrategia general con señalamiento de prioridades e impacto económico y social; lineamientos y previsiones de recursos; la articulación del programa del gasto público y su vinculación presupuestal; bases de coordinación con federación y municipios; bases de participación de los sectores social y privado; instrumentos de políticas económicas y social, y responsables de ejecución; ejecución de proyectos estratégicos.

Es importante señalar que dicho instrumento normativo del desarrollo urbano también deberá señalar la adquisición, aprovechamiento del suelo, canalización de recursos, apoyo a la autoconstrucción, etcétera. Este plan será proyectado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del estado, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, de los gobiernos municipales, de los grupos sociales y de los particulares interesados. Una vez

elaborado se enviará al gobernador del estado para su aprobación. En lo concerniente al Plan Sectorial del Agua, será formulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, con objeto de planear, fomentar y definir las políticas que lleven al uso racional del recurso natural del agua, en congruencia con la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado y la Ley de Aguas Nacionales.

Por otra parte, existen los planes regionales, que son los que integran acciones, obras y servicios que en materia de desarrollo urbano deben realizarse en el territorio de dos o más municipios identificados como una región en el plan estatal, en aquellos asuntos de interés común; estos planes serán congruentes y respetarán el contenido del plan estatal, y especificarán con mayor detalle los objetivos, metas, prioridades, políticas, estrategias y acciones referentes a las regiones que el plan estatal señale como prioritarias. Además de incluir los elementos básicos de los planes de desarrollo urbano, estos planes deben contener las bases de coordinación, que se establezcan entre las dependencias y entidades de los gobiernos estatales y municipales, cuyas acciones inciden en el desarrollo regional y urbano; lineamientos y estrategias para propiciar un desarrollo más equilibrado y para fortalecer los planes y programas de desconcentración y descentralización, así como los proyectos y estudios tendientes a optimizar la asignación de la inversión pública, a fin de promover un adecuado desarrollo urbano y regional.

Unos de los más interesantes e importantes planes de desarrollo urbano de Nuevo León lo son los planes de las zonas conurbadas, en virtud de que existe un Acuerdo de Conurbación publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 23 de enero de 1984, entre nueve municipios del área metropolitana de Monterrey, englobando dichos municipios Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, García y Juárez, alrededor del 85% de la población total del estado de Nuevo León, por lo que su manejo y estudio requieren de mayor profundidad.

Además de los elementos básicos que deberá contener el citado instrumento de ordenación de las zonas conurbadas, debe contener los elementos que permitan verificar la congruencia del plan de ordenación de la zona conurbada con el plan estatal de desarrollo urbano; la circunscripción territorial de la conurbación; la visión de carácter estratégico del desarrollo urbano de la zona conurbada; la base para la elaboración y ejecución de los proyectos estratégicos que se vayan a realizar en la zona

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

Este Plan de Zona Conurbada tiene un singular proceso para su elaboración o modificación; iniciando con la preparación del proyecto por parte de la Comisión de Conurbación, y promoviendo las consultas ciudadanas que sean necesarias, a través del Consejo Consultivo de Desarrollo Urbano Estatal y de los ayuntamientos correspondientes, recabando propuestas e integrando las pertinentes; una vez concluidos los trabajos de consulta del plan, se presentará el proyecto definitivo a los ayuntamientos de los municipios conurbados y al gobernador, para su consideración y aprobación, y por último se ordenará su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En la actualidad existen dos planes de zona conurbada de Monterrey, respecto a los cuales deben ajustarse los planes municipales de esos nueve municipios. El primero de ellos y más antiguo lo es el Plan Director de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de Monterrey 1988-2010, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* el 30 de noviembre de 1988, seguido del Plan Metropolitano 2000-2021, de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de Monterrey, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* del 12 de septiembre de 2003; en ambos se engloban la visión de carácter estratégico del desarrollo urbano de la zona conurbada; la base para la elaboración y ejecución de los proyectos estratégicos que se vayan a realizar en la zona conurbada, y las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura maestra, vialidad primaria, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada, entre otros. Por motivo de vigencia de dichos planes de zona conurbada, los municipios de San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, Garza García, Santa Catarina y General Escobedo, García y Juárez, deben tener sus planes municipales adecuados a los de la zona conurbada, al grado tal que los mismos deben ser congruentes, respetando ante todo la jerarquía de la norma estatal, por disposición de la propia Ley de Ordenamiento en consulta.

Los planes de desarrollo urbano municipales o programas de desarrollo urbano municipal tendrán por objeto el ordenamiento, conservación, mejoramiento, crecimiento y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del municipio de que se trate, debiendo contener: la con-

gruencia con el sistema estatal de planeación urbana del desarrollo urbano, la delimitación municipal, diagnóstico y pronóstico de los usos del suelo y de la problemática de los asentamientos humanos y los centros de población, objetivos y alcances, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y centros de población, de conformidad con el plan estatal o el plan regional correspondiente; el desarrollo urbano ordenado y sustentable de los centros de población, y las estrategias del desarrollo que orienten las políticas, programas y acciones. Por la naturaleza de carácter municipal, estos planes son elaborados por la dependencia encargada del desarrollo urbano en el municipio, y se someten a la consulta pública en términos de ley, y un vez concluida ésta se turna al ayuntamiento para su consideración o aprobación. Ya en nuestros días, la mayoría de los municipios del estado de Nuevo León cuentan con un plan municipal de desarrollo urbano, como instrumento normativo en la ordenación de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de su municipio, citando, entre otros: Plan de Desarrollo Urbano Municipal, San Pedro Garza García, Nuevo León 2000-2020, Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2002-2020; Plan de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano del Municipio de García. Es importante conocer que para la aplicación y ejecución de los referidos planes municipales, la mayoría de los municipios utilizan un reglamento de dicho plan, o en ocasiones varios, señalando al municipio de San Pedro Garza García, que aplica el Reglamento del Plan y el Reglamento de Montaña, dependiendo este último de la localización del predio respecto a la cota correspondiente.

Los planes de desarrollo urbano de los centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular la zonificación, reservas, usos y destinos del suelo de los centros de población, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios; estos planes son derivados de los planes municipales de desarrollo urbano, y deben contener: la congruencia con los planes de desarrollo urbano municipal, de la zona conurbada correspondiente y estatal, la zonificación primaria y secundaria, los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados de cada zona, compatibilidad de usos, densidades de población y de construcción, reservas para crecimiento, mecanismos de control, evaluación y retroalimentación, entre otros. El responsable de ela-

borar este proyecto será la dependencia facultada para este tema en el municipio de que se trate, debiendo, al igual que el resto de los planes, someterse a consulta pública, recabar opiniones, y por último, turnar al ayuntamiento para su consideración y aprobación. De los planes de Centro de Población me permito nombrar el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población de General Escobedo, Nuevo León, y el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Santa Catarina, Nuevo León 2006-2030. Con la reserva del caso, el relator de esta ponencia no considera apropiada la denominación que esos dos municipios otorgan a sus planes de desarrollo urbano, porque mencionan que son de centro de población, pero en realidad abarcan todo el territorio de su municipio, y no provienen de un plan municipal, como lo establece la Ley de Ordenamiento para el caso de planes de centro de población, sino en la opinión muy personal del responsable de esta ponencia es que ambos planes deben omitir el uso de la palabra “Centro de Población”, en razón de propiciar posibles confusiones, entre definir si se trata de un plan municipal o de un plan de centro de población.

Por último, tenemos los llamados planes parciales de desarrollo urbano, teniendo por objeto precisar, complementar, adecuar, ordenar y regular el desarrollo urbano de un área, elemento o distrito determinado de un centro de población, regulando los usos y destinos del suelo urbano estableciendo programas y acciones de ejecución. Estos planes parciales podrán precisar, complementar y aplicar a mayor detalle los planes o programas municipales o de centros de población, abarcando un área determinada, distrito o elemento del mismo.

Los planes parciales contendrán, además de los elementos básicos de los planes de desarrollo urbano, la referencia del plan de desarrollo urbano del cual derivan, expresando el aprovechamiento del suelo predominante del suelo previsto en él; estudios de impacto ambiental; delimitación de la zona que comprenden sus usos y destinos del suelo; zonificación primaria y secundaria, las normas y criterios técnicos de que se trate, los plazos para que las asociaciones de vecinos, los habitantes o los propietarios de predios, lotes y edificaciones del área de aplicación del plan que se consideren afectados, presenten sus inconformidades. Estos planes serán proyectados por la autoridad administrativa encargada del desarrollo urbano en el municipio, y previa consulta pública, se turnará al ayuntamiento para su consideración y aprobación. Dichos planes parciales fueron muy recurridos en los noventa por los municipios del área me-

tropolitana de Monterrey, al no contar en ese momento con planes municipales (debido a que las atribuciones otorgadas en la actual Ley de Ordenamiento Territorial datan del año de 1999, siendo dicha norma, el detonante de los planes de desarrollo urbano actuales), entre los más controvertidos por la importancia y valor de la tierra fue el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García, Nuevo León 1990-2010, el cual fue el primer documento normativo realizado para el municipio de San Pedro Garza García, con la finalidad de ordenar, regular y prever su crecimiento.

Una vez analizados y enlistados los diversos planes de desarrollo urbano, es importante mencionar los mínimos elementos básicos que deben contener los mismos, como son: la motivación y fundamentación jurídica, diagnóstico y pronóstico de los asentamientos humanos; visión del carácter del desarrollo urbano, requerimientos futuros del suelo, vivienda, infraestructura, vialidad, transporte y equipamiento urbano; las zonificaciones y usos del suelo; los objetivos y metas; las estrategias y acciones para alcanzar los objetivos y metas; la programación de las acciones; los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del plan, y los anexos gráficos correspondiente (como son los planos de zonificación, corredores, vialidades, etcétera). Con dichos elementos, lo que se busca es que se haga posible su congruencia y uniformidad para su debida ejecución técnica, jurídica y administrativa.

La Ley de Ordenamiento Territorial en cita es rigurosa, al señalar el procedimiento que debe seguirse en la formulación y modificación de los planes de desarrollo urbano, siendo los siguientes: el estado o el ayuntamiento competente dará aviso al público del inicio del proceso de planeación; formulará el plan de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial, o sus modificaciones y lo difundirán ampliamente; dicho plan debe estar disponible para la consulta pública durante treinta días naturales, debiéndose celebrar dos audiencias públicas por parte de las autoridades. La primera audiencia dará inicio al proceso de la participación social con el propósito de exponer los proyectos de planes y recibir los planteamientos por escrito de los asistentes; la segunda audiencia se hará el último día del plazo fijado para la participación social, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes. De ambas audiencias se levantarán minutas que consignen preguntas y planteamientos, mismas que se utilizarán en los ajustes a los proyectos de planes presentados; una vez concluidas ambas audiencias,

los planes (con las correcciones o ajustes pertinentes) se someterán a los consejos consultivos, y estarán disponibles para la consulta de sus integrantes por treinta días naturales, debiendo la autoridad administrativa competente, exponer dichos proyectos de planes y programas; de todos los planteamientos por escrito la autoridad deberá dar respuesta de los improcedentes, dentro de los treinta días posteriores a la celebración de la última audiencia. Dicha respuesta debe ser notificada en el domicilio del interesado; ya por último, y una vez que se cumplieron las formalidades de ley, las autoridades competentes elaborarán la versión final del plan, y los aprobarán y los mandarían publicar en forma íntegra en el *Periódico Oficial del Estado* y la *Gaceta Municipal*, dependiendo del ámbito de competencia; existiendo la opción de mandar publicar en forma abreviada en uno de los periódicos de la entidad; los referidos planes entrarán en vigor quince días hábiles después de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, y deberán además ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*.

En la opinión del ponente, el proceso y elementos básicos de un plan de desarrollo urbano es muy complejo, por lo que las autoridades administrativas deben cuidar el mismo paso a paso en los términos y plazos de ley, toda vez que de lo contrario se estaría exponiendo la legalidad de dicho plan, en razón de indebida aplicación o inobservancia en la aplicación de la disposición debida, siendo susceptible su anulación por causal de ilegalidad, según lo previene el artículo 44 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.

Una vez estudiado el proceso y elementos básicos para la formulación y aprobación del instrumento de ordenación del desarrollo urbano, como lo son los planes de desarrollo urbano, nos introduciremos en la vigencia de dichos planes, estableciendo la citada Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, que los planes estatales, regionales y sectoriales deberán ser revisados cuando menos cada seis años; los planes de las zonas conurbadas se revisarán cuando menos cada tres años, y los planes municipales de desarrollo urbano serán revisados para modificarlos o confirmarlos por lo menos cada tres años al inicio de cada administración municipal.

Además de los plazos anteriores, los planes de desarrollo urbano podrán ser modificados total o parcialmente en cualquier tiempo, cuando ocurra lo siguiente: variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le

dieron origen; cambios insuperables en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables, o irracionalmente onerosos para la comunidad; surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que permitan la realización más satisfactoria de sus objetivos o sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

El proceso de dicha modificación, llámese parcial o total, será idéntico al de su creación, con los procesos y elementos básicos antes enlistados, con la diferencia de que cuando sea parcial sólo interesará la consulta de los propietarios o poseedores de los predios que se localicen dentro de la zona o distrito a modificar.

La solicitud de modificación total o parcial podrá ser solicitada por escrito con los fundamentos que la motiven, por el gobernador del estado, los ayuntamientos, las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal responsables de ejecutar las acciones previstas en dicho plan, los organismos auxiliares o de participación social previstos en la ley, y los ciudadanos en caso de modificaciones parciales que involucren sus predios dentro de la zona o distrito a modificar.

Al igual que su creación, las modificaciones totales o parciales de un plan de desarrollo urbano deberán publicarse en el *Periódico Oficial del Estado*, y a los cinco días siguientes de dicha publicación se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Si la autoridad administrativa competente observa y cumple fielmente con todo lo anterior, no debe tener problema alguno en la aplicación con firmeza de su plan de desarrollo urbano, llámese estatal, conurbado, municipal, sectorial, pero si deja de observar o aplicar alguno de los procesos y requisitos antes señalados, tendrá un instrumento normativo urbanístico débil ante cuestionamientos o escrutinios de legalidad de su contenido, por parte de los gobernados, toda vez que hay que recordar que al inicio del tema se reconoce que los propietarios del suelo, no sólo por tal hecho tienen derecho a hacer lo que les plazca en su propiedad o bienes, sino que existen leyes, normas, planes de carácter general que imponen modalidades a la mismas, pero dichas leyes, normas o planes deben estar revestidos de legalidad de tal magnitud que sean blindados en caso de cuestionamientos o juicios de nulidad o de amparo, toda vez que es de todos conocido que el derecho urbano ha tomado tanta fuerza en este tiempo, *que los gobernados ya conocen bien el tema día con día*, y cuestionan, indagan y hasta se defienden al notar violaciones a sus garantías

individuales de seguridad jurídica, legalidad, certeza, entre otras, todo por el crecimiento de la mancha urbana de nuestra ciudad, el aumento en el precio de la tierra, las necesidades de construcción de todo tipo de vivienda, la falta de reservas territoriales, no haciendo diferencia de qué municipio hablemos, toda vez que por estar dicha mancha urbana sometida a una conurbación, en términos de ley, debemos considerarnos un mismo centro de población.