

CAPÍTULO TERCERO
DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL
EN EL SISTEMA FEDERAL

I. Federación y entidades federativas. Las facultades concurrentes	91
II. El régimen competencial municipal . . .	100

CAPÍTULO TERCERO
DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL
EN EL SISTEMA FEDERAL

I. FEDERACIÓN Y ENTIDADES
FEDERATIVAS. LAS FACULTADES
CONCURRENTES

En el modelo federal mexicano, la materia de urbanismo no se designa con este término, sino que el Constituyente ha decidido optar por el de asentamientos humanos (como ya se ha precisado) e impone a los poderes públicos dictar “las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos”.¹¹⁸ En consecuencia, habrá que identificar a la materia de asentamientos humanos con la de urbanismo, por los argumentos antes expuestos.

La CF atribuye al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los ámbitos territoriales del sistema mexicano en materia de urbanismo. Por tanto, es

¹¹⁸ Artículo 27, párrafo tercero de la CF.

necesario delimitar en qué consiste el régimen de las denominadas *competencias concurrentes*.

Según la doctrina especializada, se ha dicho que el carácter de las competencias¹¹⁹ puede ejercerse de distinta manera dependiendo del reparto competencial que haga la CF.

Así, las competencias de la Federación son expresadas y limitadas por la propia CF (especialmente por su artículo 124). De forma que las que no estén “expresamente” concedidas por la Constitución a la Federación quedan “reservadas” a las entidades federativas.

Bajo esta disposición constitucional vertebradora del pacto federal (*residuary clause*), es necesario apuntar que existen varias formas de asunción competencial. Desde el punto de vista de su contenido y según el reparto competencial que hace la CF, tanto la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal pueden actuar únicamente a través de las potestades públicas que, dependiendo del sujeto territorial de que se trate, pueden ser “legislativa”, “reglamentaria” y “de ejecución”. Por tanto, éste es el punto de partida más claro para

¹¹⁹ En este caso no nos referiremos al *origen* de las competencias, ya que, desde este punto de vista, sólo pueden ser: *propias* o *delegadas*.

diferenciar los tipos de competencias entre las personas jurídico-públicas de carácter territorial.

Consecuentemente, cuando sólo una de las organizaciones jurídico-públicas de carácter territorial en México (Federación, entidades federativas o municipios) tiene participación completa —todas las potestades públicas— en determinada materia, es *competente exclusivamente*, y no comparte con ninguno de los otros entes territoriales ninguna de las potestades públicas. Por ejemplo, el caso de la materia sobre sistema monetario o la de nacionalidad o condición jurídica de los extranjeros (extranjería) que señala la fracción XVI, artículo 73 de la CF, a favor de la Federación. En estas materias, ni las entidades federativas ni los municipios tienen atribuida constitucionalmente su intervención, sino que la legislación, reglamentación y ejecución en estas materias quedan atribuidas, en bloque, únicamente entre los órganos federales.¹²⁰

En este orden de ideas, la CF ha establecido que, en materia de urbanismo, existen *facultades concurrentes*¹²¹ entre la Federación, las entidades federa-

¹²⁰ Sobre las competencias exclusivas véase Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 37, pp. 37-40, entre otros.

¹²¹ Se trata en definitiva de una *concurrentia material*, en la que las entidades territoriales concurren en la normación y ejecución de una concreta materia.

tivas, el Distrito Federal y los municipios. Por lo que, el propio texto constitucional exige la participación de la Federación en el desarrollo de los subsistemas normativos, condicionando o delimitando las competencias de las entidades federativas. Esta posibilidad tiene como fin lograr una regulación homogénea (esencial) y cumplir en todo el territorio nacional con los fines esenciales de la ordenación del suelo.

A pesar de la falta de precisión técnica de la fracción XXIX-C, artículo 73, CF, la materia de urbanismo en México es, por disposición constitucional, un ámbito en el que participan (concurren) las potestades públicas de las entidades territoriales del Estado federal. Esto es así porque la articulación de dicha materia —con competencias concurrentes—¹²² se desarrolla con la participación de todos los sujetos jurídico-públicos territoriales, básicamente, mediante ley en la que “el Congreso de la Unión determina las formas y los términos”¹²³ de dicha participación. Es decir, la ley que aprueba el

¹²² A este tipo de competencias Carpizo las denomina “facultades coincidentes”. Carpizo, Jorge, “Artículo 124 comentado”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II, pp. 1306 y 1307.

¹²³ P/J. 142/2001, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, enero de 2002, p. 1042.

Congreso federal establece la regulación básica o general del urbanismo (eficacia delimitativa) y, necesariamente, posibilita a las entidades federativas a desarrollar sus propias potestades públicas.

Ahora bien, las potestades públicas que, en este caso (facultades concurrentes en materia de urbanismo), desarrollan las entidades federativas, desde el punto de vista cuantitativo, no tienen limitación alguna —“en el ámbito de sus respectivas competencias”—,¹²⁴ por lo que mantienen la totalidad de sus potestades (normativa-ejecución).

Aunque las organizaciones territoriales del sistema mexicano mantienen el ejercicio de la totalidad de sus potestades públicas, también es necesario afirmar que dichas potestades se encuentran delimitadas por la propia “ley general”, que funciona como “ley básica” dentro del sistema normativo, y que condicionará el desarrollo legislativo de las entidades federativas.

Por tanto, adquiere relevancia el contenido de dicha ley general, ya que por sus características, necesariamente, debe dejar un margen de libre apreciación a las entidades federativas, con el fin de que, atendiendo a sus circunstancias específicas (geográficas, demográficas, sociales, culturales, ambienta-

¹²⁴ Fracción XXIX-C, artículo 73 de la CF.

les, etcétera), puedan aplicar sus propias políticas urbanas y establecer las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de dicha materia.¹²⁵

Consecuentemente, la característica de la ley general consiste en establecer las bases de la regulación de la materia en todas las entidades federativas (unidad).¹²⁶ Su propio carácter esencial permitirá al resto de entes territoriales desarrollar sus propias potestades públicas dentro de las normas estructurales de la ley general federal (diversidad). Por tanto, las determinaciones que contenga la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)¹²⁷ no pueden contener una regulación detallada o exhaustiva de la materia, sino que, por el contrario, esta ley general debe dejar en todo momento a las

¹²⁵ Un claro ejemplo de este sistema consiste en "...que el mencionado Congreso [de la Unión], en todos los casos, es el único facultado para imponer modalidades a la propiedad privada en términos de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, implicaría un impedimento para aquéllas [Legislaturas de los Estados] de establecer las modalidades necesarias en función del interés público". Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, diciembre de 2000, 1a. XLII/2000, p. 256.

¹²⁶ Uno de los fines esenciales de la legislación estatal consiste en establecer las normas de *conurrencia* entre el Estado y los municipios (artículos 2o., LDUCh y 3o., LDRUV).

¹²⁷ *DOF* de 21 de julio de 1993.

entidades federativas el espacio suficiente para desarrollar sus propias potestades: normativas¹²⁸ y ejecutivas.¹²⁹ Es decir, permitir varias opciones normativas y ejecutivas, un ámbito de actuación que, no obstante el carácter “concurrente” de la materia de urbanismo, permita un desarrollo normativo estatal propio.¹³⁰

¹²⁸ Por ejemplo, en este orden de idas, cobran sentido las atribuciones constitucionales del Congreso del Estado de Chiapas para *legislar* en las materias ...en que existan *facultades concurrentes, conforme a las leyes federales* (fracción I, artículo 29, CCh), del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que tiene facultades para legislar en materia de ...*desarrollo regional y urbano* (fracción IV, artículo 33, CV) o de la Asamblea del Distrito Federal para legislar en materia de *desarrollo urbano* (artículo 122, Base Primera, fracción V-j, CF).

¹²⁹ En este caso se trata de la potestad de ejecución de las leyes que expida el Congreso por parte del gobernador del estado (artículo 42, fracción I, CCh), o, en el modelo veracruzano (fracción X, artículo 49, CV), el gobernador debe planear y conducir el desarrollo integral del estado en la esfera de sus competencias (reglamentarias y ejecutivas).

¹³⁰ En el artículo 27 de la CF “...se está coordinando el ejercicio del derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y que consagra el precepto constitucional referido, definiendo que tal función corresponde a las legislaturas de las entidades federativas, en virtud del ejercicio concurrente que sobre la materia ejercen la Federación, los estados y los municipios, y que requiere de una delimitación clara de las funciones que cada uno debe realizar conforme al sistema de competencias que les de-

Sobre esta relación entre *ley básica* y *ley de desarrollo* ya se ha pronunciado el Pleno de la SCJN al mencionar que, respecto de las modalidades a la propiedad privada, “basta, por tanto, que la Ley General de asentamientos Humanos defina los conceptos de usos y destinos ...pues corresponde a las legislaturas locales la determinación precisa de cuáles son esos usos y destinos compatibles que podrán imponerse”.¹³¹

Este margen de libre apreciación que deja la LGAH no debe ser traspasado por la normativa de los estados en ejercicio de sus potestades legislativas. Consecuentemente, la legislación de las entidades federativas en materia de urbanismo debe seguir las determinaciones esenciales de la regulación básica (LGAH).

El sistema de distribución competencial en materia de urbanismo se completa con las potestades públicas estatales y, posteriormente, municipales.¹³²

termina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. P. IX/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VII, febrero de 1998, p. 42.

¹³¹ P. IX/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VII, febrero de 1998, p. 42.

¹³² En el ámbito municipal, la reforma de 1999 al artículo 115 de la CF, posibilita la *supletoriedad* de las “leyes en materia municipal” en aquellos municipios que “no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”. Además, la reforma

En este sentido, es necesario que las entidades federativas ejerzan su potestad normativa de desarrollo siempre dentro del marco que establece la ley general federal.

Ahora bien, es oportuno resaltar que la LGAH establece los aspectos esenciales de la regulación en materia de urbanismo para el país.¹³³ Se trata de una ley general que dispone, por ejemplo, que en la ordenación urbana debe existir participación ciudadana (artículos 48-50 de la LGAH), dejando a las entidades federativas regular los plazos, términos, condiciones en que dicha participación se realice y, por otro lado, exige que en los procedimientos de formulación de los instrumentos de ordenación supramunicipal tengan participación los municipios (artículos 6o.-11 de la LGAH).

Por lo que respecta al sistema de planeamiento urbanístico, la LGAH enumera los instrumentos de

garantiza a los municipios un margen suficiente de regulación reglamentaria propia, ya que, la “leyes en materia municipal” que dictan las entidades federativas únicamente se refieren a aspectos generales sobre aspectos concretos (procedimiento administrativo y medios de impugnación, celebración de convenios sobre servicios públicos y administración de la hacienda municipales, subrogación, entre otros).

¹³³ De ahí que adquieran sentido las fracciones del artículo 1o. de la LGAH. Esta Ley tiene como objetivo: I. Establecer la concurrencia (la misma indicación en su artículo 6o.) y II. *Fixar las normas básicas* (cursivas nuestras).

planeamiento, pero deja un margen de determinación para que las leyes estatales (LDRUV y LDUCh, por citar sólo algunas) establezcan sus propios tipos de planes y programas de ordenación urbanística, así como el órgano encargado de la aprobación de los instrumentos de ordenación del suelo, los mecanismos de participación ciudadana, etcétera, lo que permite que las entidades federativas tengan la posibilidad de diseñar sus propias políticas urbanísticas de acuerdo con sus rasgos geográficos, demográficos, ambientales, etcétera.¹³⁴ De este modo, las entidades federativas tienen la posibilidad de ejercer sus potestades públicas. En definitiva, partiendo de las bases de la LGAH, la ley estatal concreta la regulación urbanística.

II. EL RÉGIMEN COMPETENCIAL MUNICIPAL

Hasta ahora, el tema se ha centrado en la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, lo que no implica que el sis-

¹³⁴ En el caso de los instrumentos de planeamiento que involucren el territorio de dos o más entidades federativas es preceptivo *convenir* los mecanismos de coordinación con la Federación y los municipios involucrados (artículo 12, párrafo 3 de la LGAH).

tema competencial en esta compleja materia quede cerrado.

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

Por esta evidente razón, el Constituyente ha previsto la participación municipal en materia de urbanismo. Así, la determinación constitucional influye directamente a la legislación federal y, consecuentemente, estatal. Una regulación urbanística que deje fuera la participación decisiva del municipio es una regulación carente de toda lógica, que se aparta de la dinámica actual¹³⁵ y contraria a las disposiciones constitucionales.

Además de la fracción XXIX-C, artículo 73 de la CF, también ejerce su influencia la fracción III, artículo 115 de la CF, que establece —desde su refor-

¹³⁵ Como se ha dicho, “la esclavitud del Estado nacional, que buscaba homogenizar el territorio nacional de una manera estable a largo plazo, va en contra precisamente de la esencia de la ciudad”. Harris, Nigel, *op. cit.*, nota 40, p. 194.

ma de 1999— la exclusividad de algunos servicios públicos municipales con directa repercusión urbana (calles, parques y jardines y su equipamiento, panteones, mercados y centrales de abasto, rastro, etcétera), que inciden directamente en el desarrollo de la calidad de vida de los habitantes de dicho centro de población.

Un análisis detenido merece la fracción V, artículo 115 de la CF, que se refiere, esencialmente, a la ordenación, gestión y disciplina urbanística de los centros de población. En esta fracción se encuentran las más diversas facultades en materia urbanística, desde las más complejas y relevantes desde el punto de vista urbanístico —“a) aprobar planes de desarrollo urbano municipal”— hasta las más simples —“f) otorgar licencias y permisos”—. ¹³⁶

¹³⁶ Sin dudar de la relevancia del otorgamiento de licencias y permisos de construcciones, es evidente que *formular y aprobar* un plan de ordenación urbana de cualquier centro de población exige a la administración pública una capacidad creativa, conformadora de la realidad territorial, mientras que las licencias y permisos sólo se refieren a la aplicación de la norma urbanística (por ejemplo, el mismo plan de ordenación urbana). Azuela expone que las facultades municipales de otorgamiento de licencias (urbanísticas) está reconocido en la LGAH, aunque también admite que puede entenderse dentro del mismo artículo 115 de la CF, dentro de las facultades de “administrar la zonificación” y “controlar” la utilización del suelo. Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, nota 27, p. 73.

Sin embargo, el mismo texto expresa que la facultad del municipio está condicionada por la regulación federal y estatal en la materia (LGAH, LDRUV y LDUCh). Este matiz había sido interpretado de manera restrictiva para los municipios, por una parte, la ley general en la materia sólo menciona que los municipios deben participar en la ordenación y planeamiento urbanísticos (marco general), y deja a las leyes de las entidades federativas completar esa regulación —derivado del carácter concurrente de la materia—.¹³⁷

En este caso, se realizaba una interpretación de mínimos en este tema lo que afecta directamente a la autonomía municipal también constitucionalmente garantizada.

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

El urbanismo en el concreto ámbito municipal se desarrolla a través de las potestades reglamentaria y de ejecución con ciertas prevenciones, como ha ex-

¹³⁷ Este es el caso de los estados de Hidalgo, Querétaro y Tabasco. En otros casos (Veracruz), la LDRU menciona que los municipios aprobarán sus instrumentos de planeamiento según lo disponga el reglamento respectivo.

presado la SCJN, por ello, a partir de la reforma municipal de 1999,

...los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas a) el reglamento tradicional de detalle de las normas ...en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento [municipal] esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida ...b) 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 el lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas ...atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas.¹³⁸

¹³⁸ P./J.132/2005, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2069. Anteriormente, el pronunciamiento del Pleno consistía en que "...en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter

Así, los municipios, respetando los límites impuestos (respeto a la Constitución, a las leyes federales y estatales, pero sobre todo, respetando los principios de competencia y de autonomía municipal), pueden dictar las normas y llevar a cabo una actuación de ordenación urbana dentro de su territorio.

Como ya se ha mencionado, el campo de acción municipal está sujeto no sólo a la ley general (que establece la estructura esencial), sino, especialmente, a la regulación estatal en la materia.¹³⁹ Una vez

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". P./J. 132/2001, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, enero de 2002, p. 1041. No obstante, también debemos resaltar que el *quid* del sistema reglamentario municipal antes de la reforma de 1999, se refería, más que del respeto a los principios de competencia, jerarquía normativa, etcétera, a que, *de facto*, las "bases normativas" emitidas por las Legislaturas de los estados regulaban exhaustivamente una determinada materia, lo que, en consecuencia, arrebató al municipio la posibilidad de regular asuntos propios a través de su "debilitada" potestad reglamentaria y, además, se deba una misma solución legislativa (uniforme) a circunstancias municipales "diversas" y necesarias de diferenciación.

¹³⁹ Tanto la LDUCh como la LDRUV establecen claramente que los municipios podrán "formular, aprobar, administrar, vi-

reconocidas, constitucional y legalmente (LGAH), las facultades normativas y ejecutivas municipales, es la ley estatal la encargada de desarrollar el alcance de la participación municipal en urbanismo.

En este momento, adquiere relevancia la regulación estatal en la materia, que será la que regule la amplitud de la participación municipal en la ordenación del suelo. Si bien es cierto que, las entidades federativas tienen la potestad de legislar (de desarrollo) y ejecutar, no deben perder de vista que la misma CF y la LGAH (ley básica)¹⁴⁰ aseguran la participación municipal. Esta intervención municipal debe entenderse bajo la influencia de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada y, por ende, garantizar una capacidad de decisión en los asuntos locales al municipio; capacidad, que va implícita en el mismo concepto de autonomía.

gilar...” los programas de desarrollo urbano municipal (artículos 15, fracción II, LDUCh, y 7o., fracción I, LDRUV).

¹⁴⁰ Tal es el caso de la fracción I, artículo 9o. de la LGAH que establece que los municipios formularán, “aprobarán...” sus planes municipales.