

TÍTULO VI. DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Capítulo I. De los Asentamientos Humanos

Artículo 95. Los Ayuntamientos, de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, concurrirán con los Gobiernos del Estado y de la Federación, en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, en base a los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo Urbano y en el de ordenación de las zonas conurbadas, proveyendo en la esfera de su competencia, lo necesario para la elaboración y cumplimiento de dichos planes, así como al cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas.

El ayuntamiento Municipal, para autorizar la creación de un centro de población, observará que éste cumpla con los requisitos establecidos en su reglamento de construcción y normas técnicas de las mismas; así mismo dicho proyecto obligatoriamente deberá contar con el dictamen de protección civil emitido por el Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas, instancia facultada y responsable de operar el Sistema Estatal de Protección Civil, también reconocida bajo su carácter de Unidad Estatal.

Artículo 96. Para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Participar en forma coordinada con las dependencias y organismos correspondientes del Ejecutivo del Estado, en la elaboración, revisión y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano;

Ley Orgánica Municipal

- II. Participar en los términos que establezcan las declaratorias respectivas de conurbación, en la planeación y regulación de las zonas conurbadas;
- III. Celebrar con la Federación, las entidades federativas o con otros municipios, convenios que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los planes de desarrollo urbano, conurbación, asentamientos humanos, y los demás que se realicen dentro de sus municipios;
- IV. Proponer al Congreso del Estado, cuando sea indispensable, la fundación de nuevos centros de población;
- V. Prever, en forma coordinada con las Dependencias y organismos correspondientes del Ejecutivo del Estado, lo referente a inversiones y acciones que tiendan a regular, conservar y mejorar el crecimiento y desarrollo de los centros de población;
- VI. Coadyuvar en la ejecución de los diversos planes de desarrollo urbano;
- VII. Hacer del conocimiento de la comunidad, a través de los consejos que refieren al artículo 107, de este ordenamiento, los planes de desarrollo urbano, asentamientos humanos y demás relacionados con la población;
- VIII. Expedir el reglamento y las disposiciones administrativas, tendientes a regular la operatividad de los planes municipales de desarrollo urbano;
- IX. Recibir las opiniones del consejo de participación y colaboración vecinal municipal, respecto a la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano; y,
- X. Las demás que les otorguen la presente Ley, la de Desarrollo Urbano del Estado, la General de Asentamientos Humanos, y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 97. Los planes municipales de desarrollo urbano, contendrán, además de los requisitos establecidos por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, las disposiciones relativas a:

del estado de Chiapas

- I. Las provisiones, usos, destinos y reservas del territorio y del espacio, para cuyo efecto se dividirá el municipio en zonas, de acuerdo con sus características, destino de los predios y condiciones ambientales;
- II. Las políticas y procedimientos que tiendan a conseguir que la propiedad inmueble cumpla con su función social;
- III. Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas de interés social;
- IV. Los derechos de vía y de establecimientos correspondientes a los servicios públicos;
- V. Los espacios destinados a las vías públicas, parques, jardines y zonas de esparcimiento y las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, operación y modificación;
- VI. Las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga;
- VII. Las zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio cultural urbano, para preservarlo, restablecerlo y asignarle un uso conveniente;
- VIII. Las zonas y edificaciones que deban ser mejoradas;
- IX. Las características a que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas, a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento, mejoramiento estético, y preservar de ser necesario, los perfiles arquitectónicos de las poblaciones;
- X. Las características de la construcción y distribución de la infraestructura, servicios y equipos urbanos;
- XI. Las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos, en concordancia con la Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales para el Estado de Chiapas, la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Bienes Inmuebles del Estado de Chiapas y la Ley de Catastro para el Estado de Chiapas;
- XII. A la preservación, conservación, restablecimiento y mejoramiento del medio ambiente y para la erradicación de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera;

Ley Orgánica Municipal

- XIII. Para mejorar el paisaje urbano;
- XIV. La rectificación de cauces o lechos de ríos, canales, lagos, vasos de servicio o desecados, de jurisdicción estatal;
- XV. La localización y conservación de las zonas históricas, arqueológicas y turísticas.

Artículo 98. El Plan Municipal de Desarrollo Urbano tendrá como referencia la planeación nacional y estatal y como elementos informativos complementarios los estudios relativos a:

- I. Las estructuras, condiciones y procesos demográficos, sociales, económicos y políticos de la región;
- II. Las condiciones geofísicas, ecológicas y ambientales de la región;
- III. La tenencia y uso de bienes muebles e inmuebles; y,
- IV. Los elementos de acondicionamiento del espacio urbano, principalmente de su infraestructura, equipo y servicios públicos.

Artículo 99. El Plan Municipal de Desarrollo Urbano estará dividido en:

- I. Un Plan general en el que se determinarán los objetivos, estrategias, procedimientos y programas a corto, mediano y largo plazos;
- II. Los planes específicos para la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan Municipal; y,
- III. El sistema adecuado para evaluar las acciones del plan general, así como los de los planes específicos y la incorporación de sus resultados al proceso de planeación.

Artículo 100. Formulados por los ayuntamientos los planes municipales, se remitirán a la instancia correspondiente del Ejecutivo del Estado, y, se publicarán y registrarán en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

Los planes de desarrollo urbano de los Ayuntamientos Municipales, están obligados a observar y cumplir con los parámetros e índices establecidos en el Atlas Estatal y Municipal de Peligros.

Artículo 101. A partir de la fecha de inscripción en el registro de los planes de desarrollo urbano y en el registro público de la propiedad y del

del estado de Chiapas

comercio, la autoridad municipal expedirá; licencias de construcción, reconstrucción, ampliación o cualesquiera otra relacionadas con las áreas y predios contemplados en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, para que las obras se ejecuten de acuerdo con las disposiciones de dicho plan.

Artículo 102. Los planes municipales podrán ser modificados o cancelados por:

- I. Variaciones substanciales en las condiciones o circunstancias que les dieron origen;
- II. Cambios en los aspectos financieros que los hagan irrealizables o incosteables;
- III. Aplicación de nuevas técnicas que permitan una realización más satisfactoria;
- IV. No iniciarse en la fecha señalada o no se cumplan con las etapas de realización, salvo caso fortuito o de fuerza mayor, y,
- V. Sobrevenir alguna causa de desastre natural de consecuencias graves para el municipio o por interés público prioritaria.

Artículo 103. La modificación o cancelación de planes municipales, podrá ser solicitada al Ejecutivo del Estado, por:

- I. El Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal;
- II. Las entidades o dependencias del sector público estatal;
- III. La Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Estado; y,
- IV. Los Consejos de Participación y Colaboración Vecinal Municipal.

Capítulo II. De las Obras Públicas

Artículo 104. La elaboración, dirección y ejecución de los programas destinados a la construcción de obras públicas, así como el estudio y aplicación de las técnicas necesarias para la planeación, regulación y ordenación de los asentamientos humanos en el Municipio, corresponden al Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal, con la colaboración de la comunidad, cuando así lo acuerden los consejos que se refiere al artículo

Ley Orgánica Municipal

107, de este ordenamiento; en todos los casos se aplicara el procedimiento previsto en las Leyes Estatales que sean aplicables.

Artículo 105. Las obras públicas que realice el ayuntamiento serán:

- I. Directas; y,
- II. Participativas.

Son obras públicas directas, aquellas cuyo financiamiento y ejecución corren a cargo del municipio.

Son obras públicas participativas, aquellas cuyo financiamiento se integra con aportaciones del Gobierno del Estado, de la Federación, o la comunidad, o esta interviene en su ejecución.

Artículo 106. Las obras públicas que realice el municipio podrán ser:

- I. Por administración; y,
- II. Por contrato.

Son obras públicas por administración, las que se proyecten y ejecuten con personal del propio ayuntamiento.

Son obras públicas por contrato, las que se proyecten o ejecuten por empresas constructoras particulares, previa convocatoria y licitaciones públicas y mediante contrato, cualquiera que sea su denominación.

COMENTARIO AL TÍTULO SEXTO

Régimen jurídico municipal del Urbanismo: De los asentamientos humanos, referencia especial al planeamiento

A. Planteamiento inicial. El Urbanismo en el régimen constitucional mexicano

El Urbanismo o Asentamientos humanos¹ es de las materias más trascendentales en el régimen municipal, ya que es el espacio idóneo para el repertorio de funciones municipales como: programar, promover y controlar el crecimiento ordenado y racional de sus centros de población.

¹ En este comentario se tratarán de manera indistinta Urbanismo y Asentamientos humanos como materia o asunto que se refiere a la ordenación de los centros de población. El Derecho positivo tampoco utiliza un criterio claro (CF, LGAH y LOMCh).

del estado de Chiapas

Antes de abordar las cuestiones municipales del título *VI. De los Asentamientos Humanos* en la LOMCh resulta preceptivo dejar sentado algunas cuestiones constitucionales de la materia para estar en mejores condiciones de comprender el papel del Municipio.

Los Asentamientos humanos fueron incorporados de manera expresa a la CF a partir de las reformas constitucionales, de 6 de febrero de 1976, en las que se conformó el Derecho urbanístico mexicano. Las características esenciales de la materia consisten en *i) concurrencia material*, es decir, se trata de un asunto en el que tanto la federación, las entidades federativas y los municipios ejercen por completo sus competencias conforme una ley general que emite el Congreso federal para establecer las bases mínimas de los Asentamientos humanos en todo el territorio nacional (Ley General de Asentamientos Humanos² –LGAH), asimismo, *ii) la mayor carga de regulación jurídica recae –por la propia remisión legal– en los instrumentos de *planeamiento urbanístico* (nacional, estatal, regional, conurbado, de centro de población, parcial, entre otros), de esta forma, un elemento esencial del régimen jurídico en esta materia consiste en la necesidad de programar, es decir, de planear o prever un modelo urbanístico previo para tener materialización sobre la “ciudad” y, finalmente, *iii) el Urbanismo como asunto jurídico municipal que expresa en mayor medida la *autonomía* del Municipio.**

Por último, hay que establecer –desde ahora que la LOMCh circunscribe su regulación urbanística sólo a la etapa de planeamiento del Municipio, por lo que, el resto de la planeación, la ejecución de los planes así como el control o disciplina aplicable deben ser tratados en otra parte de la LOMCh o, en su caso, en las leyes urbanísticas (federal y estatal).³

B. Determinaciones legales sobre planeamiento urbanístico municipal inapropiadas para en el actual régimen de concurrencia material: aprobación y modificación del planeamiento urbanístico municipal es un asunto únicamente del Municipio

Una de las características a destacar de todo este título de la LOMCH se refiere a la subordinación de las decisiones de planeamiento municipal a la intervención inconstitucional del Gobierno del Estado, debido a que contradice las determinaciones del artículo 115 CF y de los artículos de la LGAH.

Las razones de esta afirmación radican en que –según el artículo 103 LOMCH- para *modificar o cancelar* los planes municipales de desarrollo urbano, según el legislador

² Artículo 73, fracción XXIX-C CF, en consecuencia, la Ley de 21 de julio de 1993. Última reforma de 30 de noviembre de 2010. Abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos, de 26 de mayo de 1976.

³ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas, de 3 de diciembre de 1997, última reforma de 22 de septiembre de 2010.

Ley Orgánica Municipal

chiapaneco- debe ser “solicitada al Ejecutivo del Estado” o que una vez “formulados” los planes municipales deberán ser remitidos a “la instancia correspondiente del Ejecutivo del Estado” (artículo 100 LOMCH), como si dependiera de este nivel estatal la aprobación del plan⁴.

La cuestión dista mucho de la subordinación municipal pretendida por la LOMCH porque la CF es contundente al determinar que corresponde a los Municipios la facultad de “*formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal*”⁵, mientras que la LGAH (a la que está vinculado el legislador chiapaneco) señala que corresponde al ámbito de la competencia municipal “*formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven...*”⁶.

En este sentido, entonces la aprobación y, consecuentemente, la modificación de todos los planes municipales de desarrollo urbano son competencia exclusiva del Municipio y, por ende, el Estado únicamente podrá verter opiniones sobre el modelo urbanístico municipal a partir de las determinaciones incompatibles que haya con los planes y programas estatales de desarrollo urbano⁷ pero no modificar o paralizar el trámite de publicación oficial, en otro sentido, la intervención estatal se considerará inconstitucional.

C. El plan municipal de desarrollo urbano: características de norma jurídica

Como se ha señalado, la legislación urbanística (federal y estatal) traslada la mayor carga de regulación en un sistema de instrumentos de planeamiento interrelacionados para lograr una coordinación de decisiones federales, estatales y municipales sobre la disposición del suelo.

La LOMCH centra la regulación en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano como uno de los instrumentos previstos por la legislación urbanística aplicable (LDUCh). Este instrumento de planeamiento contiene el modelo urbanístico decidido por el Municipio y respetando las determinaciones de los instrumentos de planeamiento superiores (federales y estatales).

El plan municipal de desarrollo urbano es una norma jurídica de rango reglamentario, ya que desarrolla la ley urbanística federal y estatal, de tal manera, que sin estos instrumentos la ley no tendría realización óptima sobre el modelo urbanístico municipal.

⁴ En este sentido ver el artículo 36, fracción XVIII LOMCH.

⁵ Artículo 115, fracción V, inciso a) CF.

⁶ Artículo 9, fracción I LGAH. En el mismo sentido los artículos 15 y 40 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas, de 3 de diciembre de 1997. Última reforma de 22 de septiembre de 2010.

⁷ Ver artículo 16 LGAH.

del estado de Chiapas

Además, que el procedimiento de aprobación y modificación coincide con el que se aplica para las normas municipales y requieren aprobación del Ayuntamiento.

En resumen, los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal son normas jurídicas del Municipio que, conforme a la legislación urbanística, *i)* diseña su propio modelo de ciudad y, por ende, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico mediante la creación de Derecho clasificando situaciones jurídicas no previstas hasta el diseño urbanístico planeado por lo que *ii)* su vigencia no se pierde con su aplicación y *iii)* tienen efectos vinculantes para autoridades y particulares, además que *iv)* se aplican mediante actos administrativos (licencias, autorizaciones, permisos) que, por cierto, sí pierden vigencia con su aplicación.

D. Reflexión final sobre el cambio de uso del suelo y la necesaria modificación del plan urbanístico

Finalmente, resulta necesario dejar plasmado los efectos jurídicos del cambio de uso del suelo determinado por el plan municipal de desarrollo urbano ya que es práctica cotidiana en las oficinas municipales de urbanismo para determinados predios cuyo promotor urbanístico (propietario, constructor, asociación de vecinos o colonos, etcétera) pretende ejecutar desarrollos inmobiliarios (comerciales, industriales, habitacionales, etcétera).

Aunque esta desafortunada práctica ha sido aceptada por las autoridades municipales, resulta necesario dejar sentadas las posibilidades jurídicas de operación. No obstante, el cambio de uso del suelo únicamente puede ser otorgado en casos excepcionales y previo procedimiento de modificación del instrumento de planeamiento urbanístico correspondiente.

La legislación básica sobre la materia (LGAH) determinó el procedimiento esencial para la aprobación y la modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en el que la autoridad urbanística está obligada a llevar a consulta pública la propuesta de planeamiento y, en su caso, responder de manera fundada y motivada al habitante del territorio sujeto a planificación antes de llevar a cabo la aprobación definitiva y su correspondiente publicación oficial.

Los instrumentos de planeamiento (especialmente los municipales) contienen las determinaciones jurídicas a las que se puede destinar un predio (usos, destinos y reservas, entre otros), de tal manera que cada zona de suelo o predio tiene un fin (privado o público) al que se debe destinar urbanísticamente.

Como cualquier otra norma jurídica, el instrumento de planeamiento urbanístico de centro de población viene precedido por un procedimiento *ad hoc* de aprobación o, en su caso, de modificación. Sin embargo, la interpretación de una parte de la legislación urbanística general ha provocado la modificación parcial del instrumento de

Ley Orgánica Municipal

planeamiento sin acudir a la apertura y a la tramitación del procedimiento determinado en la propia ley general, mediante la expedición de un “permiso de uso de suelo” que, en definitiva, recalifica el uso del predio en cuestión.

La modificación parcial del instrumento de planeamiento mediante el cambio de alguno de los usos o destinos predeterminados en el mismo implica, por un lado, la modificación, alteración, cambio o reforma de la norma de planeamiento, lo que conlleva que las solicitudes de cambio de uso de suelo deban ser tramitadas por las autoridades urbanísticas como reforma al plan urbanístico correspondiente y, por el otro, la imposibilidad jurídica de tramitarla como una habilitación administrativa singular para el solicitante, ya que una norma jurídica no tiene posibilidades de derogación singular vía acto administrativo y sin seguir el procedimiento legamente establecido.

La misma LGAH es clara, ya que condiciona a la autoridad municipal a que los cambios de uso de suelo estén “*de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios*” (artículo 9, fracción X).

Por el contrario, la solicitud de cambio de uso de suelo debe ser entendida como el inicio del procedimiento de reforma al modelo urbanístico diseñado en el instrumento de planeamiento, lo que implica acudir a la fase de participación ciudadana.

Aunque la legislación urbanística prevé que las leyes estatales de desarrollo regulen la asignación de usos y destinos permitidos, prohibidos, condicionados e incompatibles, dicha determinación únicamente servirá para fortalecer la motivación sobre el cambio de uso de suelo, pero no implica convertir el uso de un predio (inundable o de área verde) a una recalificación de uso comercial o de servicios, por citar dos ejemplos comunes.

En definitiva, la modificación o, en su caso, cancelación del instrumento de planeamiento urbanístico municipal debe producirse cuando se produzcan “*variaciones substanciales en las condiciones o circunstancias que le dieron origen*”, “*cambios en los aspectos financieros que los hagan irrealizables o incosteadables*”, “*aplicación de nuevas técnicas*”, “*no se cumplan con etapas de realización*” o “*sobrevenir alguna causa de desastre natural de consecuencias graves para el Municipio o por interés público prioritaria*” (artículo 102 LOMCH).

En resumen, el cambio de uso de suelo de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal implica el inicio del procedimiento de modificación de dicho instrumento, lo que excluye la posibilidad de modificar el modelo urbanístico diseñado por el planificador de manera asilada y particular.

Manuel JIMÉNEZ DORANTES