

ANÁLISIS JURÍDICO AMBIENTAL DEL SUELO Y SUBSUELO EN MÉXICO

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

Antonio AZUELA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma municipal y el desarrollo urbano. 1983-1986.* III. *El control del desarrollo urbano.* IV. *El impacto de la legislación ambiental.* V. *Nuevas tendencias en la legislación local a partir de 1993.* VI. *Los problemas constitucionales.* VII. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Durante 1995, la opinión pública mexicana prestó una atención sin precedentes a un pequeño grupo de proyectos ubicados en diferentes partes del país: una salinera en Baja California, un muelle en la isla de Cozumel, un club de golf en Tepoztlán, un confinamiento de residuos peligrosos en Guadalcázar, San Luis Potosí. Además de la preocupación que en todos esos proyectos existe por el impacto ambiental que pueden traer consigo, ello nos plantea una serie de preguntas de tipo jurídico: ¿cuáles son las autoridades encargadas de resolver esos asuntos? ¿cuál es el alcance de sus atribuciones? ¿por qué en unos casos bastaría una licencia municipal o estatal, mientras que en otros es necesaria la intervención de la Federación? A reflexionar sobre estas cuestiones dedicamos el presente trabajo.

No es ocioso recordar que hablamos de un tema que ha sido objeto de un importante desarrollo institucional en las sociedades urbanas durante el presente siglo: la regulación de los usos del suelo. En todo el mundo civilizado han surgido instituciones para organizar la ocupación del territorio bajo criterios de racionalidad (a través de la planeación regional y urbana) y ello ha traído consigo una regulación del impacto social,

urbano y ambiental de diferentes tipos de “desarrollos”. Esas instituciones han estado en el centro de la discusión sobre el alcance del derecho de propiedad, sobre la participación de las comunidades afectadas en la toma de decisiones y sobre la distribución de las competencias entre los órganos del poder público a diferentes niveles (autoridades nacionales, regionales y municipales). En nuestro país, si bien existen marcos institucionales sobre la materia desde hace dos décadas, con la aparición del régimen de planeación de los asentamientos humanos, no es sino hasta muy recientemente que el tema comienza a aparecer con la fuerza que ameritan en la opinión pública nacional.

Antes de entrar al análisis propiamente jurídico de la cuestión, conviene señalar que en el debate público mexicano en torno a los usos del suelo, confluyen hoy en día dos demandas provenientes de la sociedad que en ocasiones apuntan en sentidos opuestos. Por un lado, la demanda de descentralización, por definición, conlleva a que el gobierno federal intervenga cada vez menos en las decisiones sobre asuntos locales. Las decisiones en esta materia se refieren siempre a obras con una localización geográfica precisa. Lo que está en discusión es hasta qué punto una obra debe considerarse de interés general para la nación entera o atañe exclusivamente a los poderes locales.

Por otro lado, las organizaciones ambientalistas más importantes son, hoy por hoy, las de carácter nacional y la satisfacción de sus demandas suele implicar la intervención del gobierno federal. Cualquier diseño institucional en el futuro deberá reconocer ambos tipos de demandas y lograr un equilibrio entre la descentralización y la asunción de responsabilidades —por parte del gobierno federal— en asuntos que trascienden la esfera local.

Mucho se ha escrito para resaltar los avances de nuestra legislación urbana y ambiental. En este trabajo hemos optado por presentar los problemas más importantes que enfrentamos cuando tratamos de determinar la participación de la Federación, los estados y los municipios en la regulación de los usos del suelo. En particular, las páginas que siguen tienen por objeto exponer la evolución de lo que consideramos el problema más importante de cuantos se han presentado en la legislación urbanística mexicana en los últimos diez años. Se trata de la contradicción que surgió durante los años ochenta entre la legislación federal y la legislación local en materia de usos del suelo. La cuestión puede resumirse en pocas palabras: desde su reforma en 1983, el texto del artículo 115 constitucional otorga a los ayuntamientos una serie de importantes atribuciones relativas

a la planeación y el control del desarrollo urbano de los centros de población. A su vez, la legislación federal de la materia (esto es, la Ley General de Asentamientos Humanos, en adelante LGAH) ha refrendado dichas facultades sin establecer matiz alguno respecto de la coordinación de los municipios con los gobiernos de los estados. No obstante, en la mayoría de las entidades federativas la legislación local se ha adaptado muy lentamente a las nuevas condiciones. Hasta hace poco, la mayor parte de las legislaciones estatales establecía serias restricciones para el ejercicio de las facultades municipales. El panorama se vuelve más complejo a partir de 1988, con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA), dado que ésta definió un procedimiento, la evaluación del impacto ambiental, a través del cual tienen que ser sometidas a autorización del gobierno federal una serie de obras que anteriormente eran competencia de las autoridades locales.

En pocas palabras, el control de los usos del suelo ha sido objeto de dos tendencias: por un lado, la legislación sobre asentamientos humanos tiende a fortalecer el papel de los municipios; por el otro, la legislación ambiental ha consolidado la intervención de la Federación. Para ilustrar esas tendencias, en la primera parte de este trabajo describimos la situación de las legislaciones locales en los años siguientes a la reforma de 1983. En la segunda parte, nos referimos al procedimiento de evaluación del impacto ambiental establecido en la LGEEPA para pasar, en la sección tercera, a la descripción de las tendencias que se observan recientemente, a partir de la expedición de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos en 1993. Finalmente, presentamos algunas reflexiones en torno a la interpretación constitucional de estos problemas.

II. LA REFORMA MUNICIPAL Y EL DESARROLLO URBANO. 1983-1986

La LGAH fue el primer ordenamiento jurídico en la historia del país que hizo frente al problema de la distribución de competencias entre órdenes de gobierno en materia de regulación de los usos del suelo. Sin embargo, y a pesar de haber estado presente en la opinión pública de una manera bastante ruidosa en 1976,¹ dicha presencia se desvaneció en muy poco tiempo.

1 Dentro de la controversia que se suscitó entre el gobierno de Luis Echeverría y diversas organizaciones empresariales en torno a la iniciativa de la LGAH, uno de los puntos más debatidos era precisamente el de las competencias municipales para la regulación de los usos del suelo.

Es importante hacer notar que, si bien el sistema de planeación urbana que establece la Ley General de Asentamientos Humanos perdió fuerza y prestigio en la administración pública *a nivel federal durante los años ochenta*,² por otra parte, a nivel local, los planes de desarrollo urbano, derivados de la mencionada ley, tendieron a consolidarse en la gestión estatal y municipal sobre algunas ciudades. La opinión pública nacional no alcanzó a registrar la intensidad de algunos conflictos locales por el uso del suelo (como el de la zona metropolitana de Monterrey en 1990) ni la importancia política que llegó a tener (en estados como Jalisco) la actividad legislativa en el tema del desarrollo urbano. Esta disparidad otorga una significación especial a la cuestión que abordamos en el presente trabajo, pues indica que existen tendencias divergentes entre la conformación de las políticas públicas a nivel local y a nivel nacional.

Como es sabido, en 1976 se estableció por vez primera en nuestro país un sistema nacional de planeación urbana. A través de una serie de adiciones y reformas a los artículos 27, 73 (fr. XXIX-c) y 115 constitucionales, y de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecieron las bases a las cuales debía ajustarse la planeación de los centros urbanos en todo el territorio nacional. Durante el año siguiente, los congresos locales expidieron sus respectivas leyes estatales de desarrollo urbano, en las cuales se definieron con mayor precisión los diversos aspectos de los procesos de planeación. La modificación más importante que ha sufrido el régimen de la planeación urbana desde entonces, ha sido la reforma municipal promovida por el presidente De la Madrid al principio de su gobierno. La consiguiente reforma al artículo 115 constitucional trajo consigo una restructuración en el esquema de competencias de los diversos niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano.

Las reformas y adiciones introducidas al artículo 115 definieron en favor de los municipios una serie de atribuciones que habían venido siendo otorgadas a los gobiernos de los estados por la legislación local. Aunque la reforma municipal se presentó como una iniciativa descentralizadora, en realidad no significó la renuncia de facultades o recursos por parte del gobierno federal en favor de los locales, sino una reducción de las facultades de éstos en favor de los ayuntamientos. Estamos ante una

2 Para un análisis sobre la pérdida de “prestigio” de la Ley General de Asentamientos Humanos en el equipo gobernante entre 1982 y 1988, véase nuestra colaboración en Garza, Gustavo (comp.) *Una década de planeación urbano-regional en México. 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1989.

especie única de descentralización donde el centro no pierde nada. De acuerdo con la fracción V del mencionado artículo,

los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Estas atribuciones deben ser reglamentadas tanto por la legislación federal como por la legislación local, ya que de conformidad con el artículo 73 (fr. XXIX-c) de la propia Constitución, la materia relativa a asentamientos humanos está sujeta a un régimen de facultades concurrentes.³ La primera manifestación de dicha reglamentación se llevó a cabo a través de las reformas y adiciones a la LGAH aprobadas en diciembre de 1983 y publicadas el 7 de febrero de 1984. Revisemos los elementos más importantes de estas reformas.

Para esta revisión clasificaremos a las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano en dos grandes grupos. El primero incluye las atribuciones para expedir normas generales relativas al aprovechamiento del territorio aplicables a un centro de población en su conjunto o a alguna de las áreas que lo componen (normas como las comprendidas en los planes de desarrollo urbano y en las declaratorias de usos, destinos y reservas). El segundo grupo incluye las atribuciones que se refieren a actos de control sobre acciones particulares de desarrollo urbano (por ejemplo la expedición de licencias de construcciones, fraccionamientos, etcétera). Dentro del primer grupo, el texto del artículo 115 incluye a los “planes de desarrollo urbano municipal”. En el texto original de la LGAH no se especificaba a qué órgano correspondía la facultad de expedir estos planes (se disponía que las leyes de los estados definirían el régimen de compe-

3 La citada fracción faculta al Congreso de la Unión para “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

tencias a este respecto) por lo que en las reformas del año de 1984, se incluyeron disposiciones expresas a efecto de definir dichas atribuciones como correspondientes *en forma exclusiva* a los ayuntamientos.

Ahora bien, el texto del artículo 115 constitucional no incluyó de manera expresa a las *declaratorias* (de usos, reservas y destinos), figura jurídica hoy desaparecida, que la LGAH establecía como un elemento normativo derivado de los planes, y cuyo objeto era la reglamentación detallada del aprovechamiento del territorio de los centros de población. En cambio, el precepto constitucional incluye entre las facultades de los municipios a la de formular y aprobar la “zonificación”. En la redacción de las reformas de 1984 a la LGAH se consideró que el contenido de la mencionada zonificación podía equipararse con el contenido de las normas de los planes y declaratorias, con efectos jurídicos sobre la propiedad inmobiliaria en los centros de población. Consecuentemente, se estableció en el nuevo texto de la LGAH de una manera explícita que también la expedición de las declaratorias de usos, destinos y reservas es facultad de los ayuntamientos.⁴ Es importante hacer notar que el criterio de interpretación al artículo 115 que prevaleció en estas reformas fue el de considerar las facultades municipales como excluyentes. Es decir, se consideró que el texto constitucional no da lugar para permitir que las leyes federales o locales obliguen a los ayuntamientos a compartir sus atribuciones con otros órganos (como los gobiernos o los congresos estatales). El único caso en que los ayuntamientos no serían los titulares únicos de las facultades de expedir planes de desarrollo urbano municipal y declaratorias sería el de las zonas conurbadas.⁵ Es decir, en los centros de población que rebasen o tiendan a rebasar los límites territoriales de un municipio, los ayuntamientos involucrados estarían obligados a compartir el ejercicio de la planeación con las autoridades municipales vecinas y con las autoridades estatales (y también con las federales en el caso de una conurbación interestatal).

Desde el punto de vista de los gobiernos y las legislaturas de los estados, lo anterior significa una importante restricción en su capacidad de intervenir en la planeación y control del desarrollo urbano de los centros de población. De acuerdo con la reforma de 1983 a la LGAH, los gobiernos estatales sólo tenían la atribución de *publicar* los planes de desarrollo

4 Véase, en particular, los artículos 17 (fracciones I y III) y 35 de la LGAH, hoy derogada.

5 Véase la fracción VI del propio artículo 115 de la Constitución.

urbano municipal (artículo 16) y no podían intervenir en la aprobación de los planes de los centros de población más que en los casos de conurbación.

Si bien el texto del 115 señala que las atribuciones municipales se ejercerán “en los términos de las leyes federales y estatales relativas”, una interpretación estricta como la que guió a los autores de las reformas a la LGAH implica que dichas leyes pueden imponer a los ayuntamientos la *forma* de ejercer dichas atribuciones, mas no imponerles la obligación de compartir el ejercicio de las mismas con otros órganos, ya que esto implicaría una transformación del *contenido* de las atribuciones. Así, el nuevo texto de la LGAH consagra las atribuciones de aprobación de planes y declaratorias como exclusivas de los ayuntamientos, y respecto de las cuales la única intervención de los gobiernos estatales se refiere a la *publicación* de dichos planes y declaratorias. Hay que hacer notar que esta interpretación implica una reducción importante en la intervención de los poderes ejecutivos y legislativos de los estados en la planeación y regulación de los centros de población, ya que sólo está autorizada tal intervención en los casos de zonas conurbadas intermunicipales.

Por otra parte, en lo que se refiere a las atribuciones para el control de acciones inmobiliarias en el territorio de los centros de población (en otras palabras, el régimen de licencias y permisos) el artículo 115 sólo menciona en forma explícita las relativas a las construcciones, facultad que fue incorporada a la reforma de la LGAH como exclusiva de los ayuntamientos. Pero también en este punto las reformas de 1983 definieron como atribución de los ayuntamientos una que no está explícitamente señalada en el texto constitucional pero que puede considerarse implícita en el mismo. Nos referimos a la facultad de autorizar fraccionamientos urbanos, que constituye un muy importante medio de control del desarrollo de los centros de población en nuestro país, y que casi invariablemente las leyes estatales otorgan a los ejecutivos estatales y no a los ayuntamientos. Su inclusión como atribución municipal en el artículo 17 de la nueva versión de la LGAH obedeció a la interpretación de que tal atribución está implícita en la frase “controlar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales”, que es parte del texto del artículo 115.

En suma, la forma en que la legislación federal ha reglamentado las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano está fundada en la interpretación de que corresponde *en forma exclusiva* a los ayuntamientos las funciones de formular y aprobar los planes de desarrollo de los centros de población ubicados dentro de los territorios municipales,

expedir las correspondientes declaratorias de usos, reservas y destinos, y otorgar o negar las licencias de construcciones y fraccionamientos.

El decreto que reformó a la LGAH dispuso que las legislaturas de los estados “expedirán las reformas y adiciones necesarias a sus respectivas leyes en la materia, en el plazo de un año”, plazo que venció el 8 de febrero de 1985 sin que la gran mayoría de las mencionadas legislaturas hayan reformado o adicionado las leyes de desarrollo urbano correspondientes. Veamos ahora el panorama de la *recepción* de la reforma municipal por la legislación local hacia mediados de los años ochenta.

Por lo que se refiere a las constituciones estatales, en *casi* todos los estados se promovieron reformas a las mismas; reformas que por lo general consistieron en incorporar textualmente la nueva versión del artículo 115 de la Constitución general de la República. En algún caso, esta incorporación no fue completa y se omitió la inclusión de algunas facultades importantes en materia de desarrollo urbano.⁶ Sin embargo, puede decirse que, salvo raras excepciones, las normas de las constituciones estatales coinciden con las de la general en materia de desarrollo urbano.

Por otra parte, en la gran mayoría de las entidades federativas se reformó la ley orgánica municipal respectiva o se expidió una nueva. Y en ella se reiteraron las nuevas facultades de los ayuntamientos pero con la misma generalidad que en los textos constitucionales. Con ello, quedaron derogadas de manera tácita las disposiciones de los ordenamientos legales expedidos con anterioridad que hubiesen otorgado dichas facultades a otros órganos. Sin embargo, en muy pocos casos se modificó la ley de la materia (es decir la ley local de desarrollo urbano o de asentamientos humanos respectiva), lo cual acarreaba dos tipos de problemas: primero, que algunas atribuciones que no estaban expresamente otorgadas por los textos constitucionales a los ayuntamientos seguían estando asignadas a los gobernadores por las leyes locales, lo que implicaba una indefinición en cuanto a la titularidad de tales facultades. Tal es el caso de la facultad de expedir las declaratorias de usos, reservas y destinos, que por lo general no estaban expresamente consignadas como facultades municipales en los nuevos textos de las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales. En segundo lugar, los procedimientos para la formulación, aprobación, publicación y modificación de los planes no habían sido reformados,

6 Véase, en particular, el caso del estado de Baja California.

por lo que los ayuntamientos carecían de un marco normativo referido a los mecanismos administrativos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.

En suma, la recepción de la reforma municipal en la legislación local de la gran mayoría de los estados, no había ido mucho más allá de la simple incorporación del texto del artículo 115 constitucional a las constituciones locales y a las leyes orgánicas municipales, lo cual era apenas el inicio de una tarea legislativa mucho más extensa y compleja. Veamos ahora el panorama que presentaba la legislación local en cada una de las nuevas atribuciones, tomando como marco de referencia las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos en su versión de 1983.

Planes y declaratorias de desarrollo urbano

Como señalamos líneas arriba, en este rubro se incluyen las atribuciones relativas a dos actos distintos: la formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano, por una parte, y la formulación y aprobación de las declaratorias de usos, reservas y destinos, por la otra. Ya que se trata de actos distintos, conviene tratarlos por separado.

La formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano de los centros de población es un acto normativo de gran importancia en el desenvolvimiento económico y social de dichos centros. En los planes se incorporan decisiones de carácter estratégico sobre la futura dinámica de los procesos urbanos y, sobre todo, normas obligatorias sobre el aprovechamiento del territorio urbano y suburbano de la localidad respectiva. Así, estos planes constituyen un referente obligatorio para el ejercicio del resto de las atribuciones gubernamentales sobre el desarrollo urbano; tanto la ejecución de obras públicas como el otorgamiento de licencias y permisos de construcciones, fraccionamientos, etcétera, deben sujetarse a dichas normas. Por ello, la aprobación de los planes es, desde el punto de vista jurídico, el acto más importante del proceso de planeación del desarrollo urbano.

De todas las nuevas atribuciones municipales en materia urbana, la relativa a la aprobación de los planes era la que en un mayor número de estados ha sido otorgada a los ayuntamientos por la legislación local. Y aun en este caso se trataba de apenas un poco más de la mitad de las entidades federativas. En este punto es preciso distinguir entre la *elaboración* o la *formulación* de los planes y su *aprobación*. Por lo que se refiere a la formulación, en casi todos los estados se facultaba a los

ayuntamientos a participar en dicha actividad. Pero ello no los convertía en la autoridad competente para expedir los planes, ya que esto se logra sólo cuando son titulares de la facultad de aprobarlos. En algunos casos la aprobación del plan por los ayuntamientos era un requisito indispensable para que un plan se convirtiese en norma obligatoria. Se especificaba, por ejemplo, que el poder ejecutivo o el congreso locales no podrían expedir un plan que no hubiese sido previamente aprobado por el ayuntamiento respectivo. Esto significa que, en esos casos, la aprobación por el ayuntamiento era una condición *necesaria* para que el plan fuera obligatorio. Pero no siempre era una condición *suficiente*, es decir, la atribución de aprobar los planes no era en estos casos exclusiva de los ayuntamientos sino que debía ejercerse de manera conjunta (o sucesiva) por dichos órganos y alguno de los poderes del estado.⁷

Sólo en 17 de los 31 estados las reformas a la constitución local y a la ley orgánica municipal eran suficientemente claras en el sentido de que la facultad de aprobar los planes correspondía exclusivamente a los ayuntamientos. Pensamos que en estos casos los ordenamientos legales expedidos con anterioridad que daban dicha facultad a los ejecutivos estatales debían considerarse derogados en este aspecto particular, por lo que no existía obstáculo legal para que los ayuntamientos formularan y aprobasen sus planes. Pero aun en estos casos quedaban ciertos problemas técnicos por resolver, ya que el proceso de formulación y aprobación (que incluye aspectos tan importantes como la participación de la comunidad en la definición del contenido de los planes) estaba reglamentado por un ordenamiento jurídico que —hemos dicho— se encontraba parcialmente derogado.

En relación con el segundo tipo de facultades de planeación, es decir la de expedir las declaratorias de usos, reservas y destinos, solamente cinco estados las habían depositado en los ayuntamientos. Es decir, en veintiséis estados las normas que regulaban la expedición de las declaratorias, que casi invariablemente otorgaban esta facultad a los gobernadores

⁷ Vale la pena señalar que no en todos los casos era el poder ejecutivo local quien ostentaba la facultad de aprobar los planes. En la legislación del Estado de México, por ejemplo, ésta correspondía al congreso local, lo cual no deja de ser interesante debido a que las decisiones que están contenidas en el plan son así objeto de un debate político en el que están representadas diferentes fuerzas sociales. Si bien con ello las autoridades municipales se veían obligadas a compartir sus atribuciones de planeación con otro órgano; cuando éste era el poder legislativo no cabe duda que se estaba fortaleciendo una instancia de poder local con representación popular que tradicionalmente ha estado, como los ayuntamientos, al margen de las grandes decisiones en materia de desarrollo urbano.

de los estados, no habían sido derogadas, dado que las nuevas disposiciones de las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales se limitaban a mencionar los planes sin hacer alusión alguna a las declaratorias.

Ahora bien, debe aclararse que, incluso si se interpreta que los poderes ejecutivos locales aún conservaban la atribución de expedir las declaratorias, en los casos en que los ayuntamientos eran titulares exclusivos de la facultad de expedir los planes, el ejercicio de la primera está supeditado a las condiciones establecidas por la segunda. Es decir, las declaratorias expedidas en esos casos por el gobernador estaban restringida por las normas aprobadas por el ayuntamiento respectivo en el o los planes de desarrollo urbano. Esto se debe a que las declaratorias son derivaciones de los planes y no pueden expedirse “en ausencia o en contravención” de los mismos, tal como explícitamente lo disponía la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 36. En otras palabras, el hecho de que los gobernadores conservaran la facultad de expedir las declaratorias no representaba, desde el punto de vista jurídico, una restricción a las atribuciones municipales de planeación. Sin embargo, desde el punto de vista técnico, no parece lo más conveniente que la reglamentación minuciosa del aprovechamiento del territorio urbano y suburbano (que es lo que contenían las declaratorias) no estuviese en manos de la autoridad más cercana a la gestión del desarrollo, sino en las de los órganos que tienen que atender el sistema urbano de la entidad en su conjunto.

Finalmente, está la facultad de publicar los planes, que en prácticamente todos los estados correspondía a los poderes ejecutivos. Conviene aclarar que ello no debe ser visto como un obstáculo para que los ayuntamientos ejerzan sus atribuciones, ya que la publicación de los planes es más una obligación que una prerrogativa de los gobiernos estatales. Esta facultad existe depositada en el gobierno estatal porque es el que dispone del periódico oficial y no como contexto de una facultad promulgatoria. Si el periódico oficial —que depende siempre del gobierno estatal— debe publicar las resoluciones judiciales aunque no esté de acuerdo con su contenido, también está obligado a publicar los planes aprobados por los ayuntamientos, aun cuando no haya intervenido en su aprobación. Pero este último supuesto, como hemos dicho, sólo podía darse en 16 estados, o sea en los cuales la aprobación de los planes era exclusiva de los ayuntamientos.

En suma, hacia 1986, la mayor parte de las leyes de los estados estaban aún lejos de haber depositado en las autoridades municipales las facultades

de expedición de planes y declaratorias que les correspondían —como hasta ahora— según la Constitución y la Ley General de Asentamientos Humanos.

III. EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO

Veamos ahora las atribuciones en materia de desarrollo urbano cuyo contenido no es el de expedir normas sino el de aplicarlas en casos concretos. A fin de resumir al máximo la cuestión, nos referiremos solamente a las licencias de construcciones y fraccionamientos.

Por lo que se refiere a las licencias de construcciones,⁸ en casi todos los estados la legislación reconoce ésta como atribución municipal. Sólo en tres entidades (Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas) el poder ejecutivo conservaba esta atribución como exclusiva, mientras en otros cuatro (Baja California Sur, Coahuila, Michoacán y Tabasco) se ejercía en forma conjunta por el gobierno estatal y los municipios. No cabe duda de que el control de la edificación es el rubro en el que las facultades que otorga la Constitución a los ayuntamientos se reflejaba en forma generalizada en las legislaciones de los estados, aunque vale la pena anotar que, desde antes de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, en muchas entidades las autoridades municipales ejercían ya este control en forma exclusiva.

En realidad, la atribución más problemática resulta ser la relativa a la autorización de fraccionamientos, cuya importancia es evidente ya que una alta proporción del crecimiento urbano en nuestro país tiene lugar a través de esa figura jurídica. El órgano que está facultado para autorizarlos, se convierte entonces en una de las principales instancias de decisión del desarrollo urbano. Sobre este particular, solamente en cuatro entidades (Baja California Sur, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala) la autorización de fraccionamientos era facultad municipal. En otros cinco casos⁹ se trataba de una atribución que ejercían conjuntamente los gobiernos estatal y municipales. En el resto de las entidades, el gobierno del estado ejercía en forma exclusiva el control sobre los fraccionamientos. Vale la pena recordar que en estos casos había una clara contradicción entre la LGAH y las leyes locales; aun cuando no es del todo claro si dichas leyes locales

8 Como se recordará, estas licencias son señaladas en forma explícita como atribución municipal por el artículo 115 de la Constitución.

9 Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tabasco.

contradicen también a la Constitución. Ya hemos hecho notar que el artículo 115 de ésta no se refiere en forma explícita a los fraccionamientos, y queda sujeto a interpretación si el control de éstos debe ser incluido en la frase “controlar y vigilar la utilización del suelo”, que aparece en el citado artículo como parte de las atribuciones municipales.

Por último, vale la pena señalar que en algunos estados, existen licencias de usos del suelo, que implican procedimientos distintos (y adicionales) a las licencias o autorizaciones de contrucciones y fraccionamientos. En al menos cinco estados existen estos procedimientos como medio de control de la utilización del suelo prevista en los planes de desarrollo urbano. Y en cuatro de ellos¹⁰ la facultad de otorgar estas licencias corresponde a los gobiernos de los estados, lo cual representa una clara contravención al artículo 115 constitucional.

Para resumir la situación de las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano hacia mediados de los años ochenta, puede decirse que, en una muy alta proporción (que variaba según la atribución específica) la legislación de las entidades federativas no se había adaptado a la nueva versión del artículo 115 constitucional. Sin embargo, es preciso hacer notar que la definición del problema depende del tipo de interpretación constitucional que se acepte, como veremos en la última sección de este trabajo. *Lo más notable de las contradicciones entre la LGAH y las leyes locales en el crucial asunto de las competencias municipales es el que hayan pasado desapercibidas.* Quizá la más clara indicación de ello sea que, en su último informe de gobierno, el presidente Miguel de la Madrid haya anunciado que todos los estados habían adaptado su legislación local a la reforma constitucional en materia municipal, sin que persona alguna lo hubiese desmentido. En la vida pública nacional, el asunto de las competencias para autorizar obras era en ese entonces completamente irrelevante.

IV. EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Al margen de las motivaciones y las expectativas de la reforma municipal que en los ochentas intentó, sin mucho éxito como hemos visto, fortalecer la capacidad jurídica de los municipios para regular y controlar

¹⁰ Aguascalientes, México, Nuevo León y Oaxaca.

el uso del suelo, apareció en 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA). Ese ordenamiento introdujo la modificación más importante en la historia del régimen de las autorizaciones de obras, al sujetar a autorización previa del gobierno federal las obras o actividades “que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente”.¹¹ Particularmente, dice la ley, dejando con ello un generoso margen discrecional para su aplicación, quedan sujetas a evaluación de impacto ambiental las siguientes obras y actividades:

- I. Obra pública federal;
- II. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos y carbo ductos;
- III. Industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, del cemento, automotriz y de generación y transmisión de electricidad;
- IV. Exploración, extracción, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales, reservadas a la Federación;
- V. Desarrollos turísticos federales;
- VI. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; y
- VII. Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales y de especies de difícil regeneración...

La importancia de esta nueva figura, para los efectos del presente trabajo, radica en que el gobierno federal nunca antes había intervenido en la autorización de tantas obras privadas. Fuera del —creciente— control que ha ejercido sobre la obra pública, la Federación nunca tuvo atribuciones para controlar la obra privada (y con ella el funcionamiento de gran parte de la inversión inmobiliaria del país) la cual ha sido de competencia local. No deja de resultar paradójico que la Federación comience a realizar funciones de autoridad precisamente en la época en que la reivindicación de autonomía regional —y el cuestionamiento implícito del centralismo— toma una fuerza creciente en muchos estados de la República. Lo cierto es que, junto con la demanda —política— de descentralización, se presenta la demanda —social— de la protección ambiental, la cual refuerza el papel que la legislación ambiental atribuye

¹¹ Artículo 28 de la LGEEPA.

al gobierno federal a través de la figura de la evaluación del impacto ambiental.

En cualquier caso, la legislación ambiental federal de 1988 vino a añadir un elemento adicional de complejidad, para decirlo suavemente, al régimen de control del desarrollo urbano. Además de las dificultades arriba señaladas, para determinar si la autorización de una determinada obra es de competencia municipal o estatal, es necesario determinar si la obra puede causar algún desequilibrio ecológico que amerite la intervención de la Federación para aplicar lo dispuesto en la LGEEPA.

V. NUEVAS TENDENCIAS EN LA LEGISLACIÓN LOCAL A PARTIR DE 1993

En 1993 se expidió una nueva Ley General de Asentamientos Humanos,¹² precedida de una consulta sin precedentes¹³ y en condiciones políticas poco usuales: dicha consulta fue conducida de manera conjunta por la Secretaría de Desarrollo Social y la Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados.¹⁴ A continuación señalaremos los cambios más importantes de la nueva ley en relación con la anterior.

Por una parte, se suprimen las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones, que se habían convertido en un obstáculo, más que en un instrumento de la planeación, dado que duplicaban innecesariamente el contenido de los planes.

Por otra parte, la nueva ley sigue los lineamientos de la ley anterior, en cuanto a asignar la mayor parte de las atribuciones a los municipios, añadiendo la facultad de otorgar las licencias de uso del suelo que, como vimos antes, habían sido incorporadas en algunas leyes locales. En suma, se ignora la intervención de los gobiernos estatales en el desarrollo urbano. La intención subyacente parece reducir el poder a quien lo tiene (el gobernador) en lugar de reglamentarlo; y pensar que el municipio, porque no lo tiene, tiene que recibirlo todo. Independientemente de la evaluación que pueda hacerse sobre la capacidad real de los municipios del país para ejercer esas atribuciones, la gran lección en los años ochenta ha sido que,

12 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de ese año.

13 Que incluyó la realización de seis foros regionales y nueve sectoriales, donde se recogieron cientos de opiniones sobre el tema.

14 Lo inusual radicaba en el hecho de que dicha comisión está presidida por un diputado del PRD, Alejandro Encinas.

en los estados donde el régimen de la planeación ha adquirido alguna importancia, la actividad legislativa no ha seguido los lineamientos de la legislación federal, en cuanto a negar atribuciones a los gobiernos estatales depositándolas todas en los municipales.

En todo caso, un efecto positivo de la nueva ley es que ha reactivado el tema del desarrollo urbano en prácticamente todo el país. Tanto la Sedesol como la propia Cámara de Diputados han dado seguimiento a la obligación de los estados de actualizar su legislación en el plazo de un año. Aunque la gran mayoría de los estados no llevaron a cabo esas adecuaciones en el plazo previsto, en muchos de ellos existen o bien nuevas leyes o bien proyectos de ley que están siendo discutidos en los congresos locales o a punto de ser enviados a los mismos.

A continuación se presenta de manera sintética la división de competencias en materia de planeación y control del desarrollo urbano en las nuevas leyes de dos estados (Baja California y Jalisco)¹⁵ y en tres anteproyectos de ley (Chihuahua, México y Veracruz). La tendencia general de esos procesos legislativos es transferir a los ayuntamientos un gran número de atribuciones. Sin embargo, la mayor parte de ellas no se otorga de manera excluyente a las autoridades municipales, ya que existen diversas formas de intervención de los poderes ejecutivos locales y, en algunos casos, de las legislaturas.

Así, en lo que se refiere a la elaboración y aprobación de los planes de centros de población, el peso de esa responsabilidad recae en los ayuntamientos, si bien en casi todos los casos se prevé la participación de los gobiernos estatales mediante “dictámenes de congruencia”. Es decir, los planes no podrán ser legalmente aprobados sin haber sido revisados por el gobierno estatal. Sin embargo, no se indica el procedimiento que debe seguirse en caso de que las autoridades municipales y las estatales no lleguen a un acuerdo en torno al contenido del plan.

Es de resaltarse que en tres de los cinco estados (Baja California, Jalisco y Chihuahua) se hace intervenir a la legislatura estatal para la aprobación de los límites de los centros de población. Con ello se tiende a identificar dichos límites con los de los “fundos legales”, figura jurídica que aún se utiliza en algunos estados y en cuya delimitación tradicionalmente interviene la legislatura.

15 Se trata de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (*Periódico Oficial* del 24 de junio de 1994) y de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (*Periódico Oficial* del 13 de julio de 1993).

En lo que se refiere a las zonas conurbadas, es claro en todas las leyes o los anteproyectos de ley que la planeación de dichas zonas se lleva a cabo en forma conjunta por los estados y los municipios, aunque el grado de autonomía de los municipios para regular el uso del suelo a partir de un plan general es variable.

Donde encontramos un panorama más complejo es en lo relativo al control de las acciones de desarrollo urbano (fraccionamientos, subdivisiones, etcétera). En primer lugar, en los cinco estados (excepto uno: Jalisco) se prevé la intervención del gobierno del estado en la autorización de acciones de “impacto significativo”. Aunque la denominación cambia de un estado a otro, se trata en general de mantener el control de ciertas acciones urbanas que por su ubicación, sus dimensiones o su naturaleza requieren la intervención mediante dictamen del gobierno del estado.

Si bien es aún muy temprano para tener una evaluación de conjunto, lo más probable es que, en los casos en que los congresos estatales expidan nuevas leyes, los ejecutivos de los estados buscarán retener alguna forma de control sobre la gestión municipal, siguiendo las tendencias arriba anotadas. Con ello, es muy probable que vuelvan a producirse contradicciones entre la legislación federal y la legislación local que, en caso de llegar al Poder Judicial, darán fuertes dolores de cabeza a unos jueces que no estén familiarizados con los problemas de la gestión urbana y ambiental y que ni siquiera cuenten con una interpretación constitucional para enfrentar esos conflictos.

La única posibilidad de evitar esas contradicciones legales sería una ofensiva federal para supervisar los procesos legislativos locales, a fin de garantizar que se respeten las atribuciones municipales. Pero ello significaría intervenir en la vida parlamentaria local que, en algunos estados, representa uno de los pocos avances en el proceso de democratización del país. En los estados donde la cuestión urbana ha adquirido importancia en los últimos años, los poderes locales serán particularmente celosos de su capacidad legislativa, por lo que será difícil que sigan los lineamientos fijados desde el centro.

VI. LOS PROBLEMAS CONSTITUCIONALES

En realidad, estamos ante una serie de problemas de interpretación constitucional que son relativamente novedosos en el derecho mexicano.

En particular, creemos que están en juego tres cuestiones: El carácter excluyente o no de las atribuciones municipales; la definición precisa del contenido de dichas atribuciones; y la relación jerárquica que existe entre las normas de la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes de los estados sobre la materia. A continuación revisaremos brevemente dichas cuestiones.

Un primer problema consiste en determinar si las facultades que otorga la constitución a las autoridades municipales les corresponden en forma exclusiva. La duda surge debido a que en algunos estados la legislación reglamenta dichas facultades de manera tal, que no es la autoridad municipal la única involucrada en el ejercicio de la aquéllas. El caso más frecuente es el de la aprobación de los planes, para lo cual se requiere de un acuerdo del ayuntamiento respectivo, pero éste no es suficiente, dado que además se requiere de la aprobación del gobierno o el congreso estatal. Esto significa que la intervención de la autoridad municipal es necesaria pero no suficiente.

El caso más claro en que los municipios no pueden actuar unilateralmente en materia de planeación es el de los centros de población que rebasan o tienden a rebasar los límites municipales. En los casos de zonas conurbadas (intermunicipales o interestatales) hay un claro fundamento constitucional¹⁶ para que órganos distintos a los municipales intervengan con capacidad decisoria en la formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano respectivo. Así, cuando los centros de población rebasan límites municipales, como es el caso de la inmensa mayoría de las ciudades importantes del país, las facultades de planeación deberán ejercerse *de manera conjunta* por las autoridades municipales y estatales.

En los demás casos, el artículo 115 constitucional no parece dar fundamento para que la legislación federal o local modifique el carácter exclusivo de las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano. Sin embargo, hay que recordar que en materia de asentamientos humanos la propia Constitución establece un régimen de facultades concurrentes. Aunque el significado preciso de este tipo de facultades está aún lejos de haber sido definido por la doctrina constitucional (y menos aún por la jurisprudencia) la tendencia general que indica es en contra de que cada uno de los tres órdenes de gobierno ejerza sus atribuciones ignorando a los demás.

16 Se trata de la fracción VI del propio artículo 115 constitucional.

Por lo pronto, es preciso reconocer que la reforma al 115 constitucional no parece haber tomado en cuenta la existencia de un sistema de facultades concurrentes en la materia, ya que el espíritu que la animó fue el de fortalecer uno solo de los tres órdenes de gobierno. Por lo que estaríamos hablando de deficiencias técnicas en el texto mismo de la Constitución.

Un segundo problema consiste en definir el contenido de las atribuciones otorgadas a las autoridades municipales por el texto constitucional. Como hemos visto, las leyes federales y locales se refieren a algunos actos administrativos del proceso de planeación y gestión del desarrollo urbano que no son expresamente mencionados por el artículo 115, por lo que no está claro si tales actos son parte de las atribuciones municipales. Los casos más importantes son las licencias de fraccionamientos y de usos del suelo otorgadas a las autoridades municipales por la LGAH sin que estén expresamente previstas en el texto constitucional. El problema surge porque el artículo 115 constitucional no utiliza la terminología propia del régimen de asentamientos humanos que la Constitución y la legislación utiliza desde 1976. Como se puede apreciar, el citado precepto habla de la “zonificación” en lugar de hablar de los usos, destinos reservas y provisiones, conceptos con los cuales el proceso legislativo de 1976 había enriquecido la planeación del desarrollo urbano, tratando de superar las restricciones de la tradicional técnica del *zoning*. Esto obligó a que en las reformas de 1983 a la Ley General de Asentamientos Humanos se incluyese una definición de lo que se entiende por zonificación, a fin de compatibilizar el texto constitucional y el de la citada ley y, sobre todo, a fin de determinar el contenido de la facultad otorgada en la Constitución. Esta definición hace incluir dentro de la zonificación a las normas sobre usos, destinos y reservas contenidas en los planes y declaratorias.

Por lo que se refiere a las facultades de control del desarrollo urbano, vale la pena insistir en que el artículo 115 menciona las licencias de construcción pero no las de fraccionamientos, aunque incluye la frase “vigilar y controlar la utilización del suelo” dentro de las atribuciones municipales. Como se ha dicho páginas atrás, los redactores de las reformas de 1983 a la Ley General de Asentamientos Humanos, interpretando que los fraccionamientos son un tipo de utilización del suelo que es preciso controlar si se quiere controlar el desarrollo urbano, hicieron explícito en el texto el que la expedición de las licencias respectivas es facultad de los ayuntamientos. Sin embargo, en la gran mayoría de los estados, incluso de muchos que aparentemente han adaptado su legislación

local el nuevo texto del 115 constitucional, hacen intervenir al gobierno del estado en su autorización. En otras palabras, el Poder Legislativo federal y los poderes legislativos locales no han interpretado del mismo modo el contenido y alcance de las atribuciones constitucionales de los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano, de modo que se produce un conflicto de leyes que en algún momento puede causar serios conflictos.

Sin embargo, y en tercer lugar, estas contradicciones han durado ya más de diez años y es preciso preguntarse si debe prevalecer la Ley General de Asentamientos Humanos o las leyes locales en los aspectos en que existen contradicciones normativas entre ellas. El modo en que se resuelva esta cuestión es crucial, pues de ello depende nada menos que la definición del alcance de las atribuciones municipales. Si se piensa que la LGAH es superior jerárquicamente a las locales, los ayuntamientos podrían ejercer algunas de sus atribuciones (expedir planes, autorizar fraccionamientos, etcétera) en forma directa y exclusiva, aun en el caso de que la legislación local señale que tales facultades corresponden al gobierno del estado o que los ayuntamientos deben ejercerlas en forma conjunta con éste. Si, por el contrario, se piensa que la LGAH no tiene superioridad jerárquica sobre las leyes locales, en muchos casos los ayuntamientos tendrían que compartir sus atribuciones con los poderes estatales.

Debe recordarse que en el sistema constitucional mexicano el orden federal y el orden local son *coextensos* y *excluyentes*, es decir, no existe en principio superioridad jerárquica de las leyes federales sobre las locales, sino una división de competencias por materias. Ambos órdenes no entrarían en contradicción porque tienen objetos de regulación distintos. Pero en materia de asentamientos humanos rige el principio complementario de la concurrencia de facultades. Y para establecer esa concurrencia el Congreso de la Unión está facultado para expedir una ley general. Por eso la Ley de Asentamientos Humanos es *general* y no *federal*. Ello constituiría un elemento en favor del argumento de la superioridad jerárquica de la LGAH sobre las leyes locales.

Sin embargo, existe un elemento en contra de dicha interpretación. Desde las reformas de 1976 y hasta 1983, el texto del artículo 115 de la Constitución señalaba expresamente que las leyes estatales en materia de asentamientos humanos debían estar de acuerdo con la general. Con ello quedaba claro que si las leyes locales contradecían la federal, ésta debía prevalecer. Si esa disposición no hubiese sido modificada, hoy sería fácil afirmar que las competencias municipales son las que establece la LGAH.

Sin embargo, en las reformas de 1983 al artículo 115, inexplicablemente se retiró la disposición expresa de la superioridad jerárquica de la LGAH, dejándose las atribuciones municipales a la reglamentación de “las leyes federales y estatales relativas” sin indicar qué sucedería en caso de contradicción entre ambas. En una interpretación literal tendríamos que concluir que se trató de modificar la relación jerárquica entre la legislación federal y la legislación local. Esto tendría por cierto una connotación descentralizadora, si bien en favor de los poderes legislativos estatales, no de los municipios. Pero de haber existido esa intención, la reforma constitucional hubiera incluido también a la fracción XXIX-C del artículo 73, la cual sin embargo no fue modificada. La interpretación alternativa es que se trata sólo de un descuido en la redacción que no tenía por objeto modificar la relación jerárquica entre la legislación federal y la local en materia de asentamientos humanos.

En concreto, el problema sigue siendo si —y hasta qué punto— puede la ley expedida por el Congreso de la Unión (esto es, la LGAH) determinar las competencias de los tres órdenes de gobierno en la materia? Si se interpreta que esa facultad es ilimitada, ello equivale a convertir al legislador federal ordinario en poder constituyente.¹⁷ Si, por el contrario, se interpreta que el legislador federal tiene que dar por supuesta una distribución de competencias derivada de la Constitución, y que por tanto no puede añadir nada a esa distribución, el objeto de la ley se reduce a un mínimo. Lo que sí puede decirse es que la función que asigna la Constitución a la ley que expida el Congreso es “establecer la concurrencia” y no asignar competencias, dado que el propio texto constitucional alude a las “respectivas competencias” de cada nivel de gobierno. Para nosotros, ello significa que se da por supuesto que dichas competencias están determinadas de antemano por la propia constitución y lo único que puede hacer el legislador federal ordinario es señalar las modalidades de su ejercicio. Sin embargo, la LGAH¹⁸ lo que hace es distribuir competencias.

17 En otras palabras, ello equivaldría a reconocer una excepción al artículo 124 de la Constitución, que contiene la esencia de la fórmula del federalismo al disponer que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

18 Igual que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

VII. CONCLUSIÓN

No es objeto de este trabajo ofrecer una solución a los problemas señalados, sino sólo consignar su existencia. Más bien nos interesa concluir con un comentario sobre el origen del panorama que acabamos de describir. En realidad, la confusión legislativa prevaleciente en la regulación y control de los usos del suelo por más de diez años, se debe a que en la materia han confluído textos jurídicos animados por motivaciones distintas. Por una parte, el régimen de planeación de los asentamientos humanos se desarrolló como una forma de dar racionalidad a los procesos de expansión y transformación de las áreas urbanas. Por otra parte, se promovió una reforma al artículo 115 constitucional cuyo objeto fue fortalecer a las autoridades municipales sin meditar su relación con la planeación de los asentamientos humanos. En tercer lugar, la legislación ambiental ha establecido mecanismos que afectan tanto a la planeación urbana como a la esfera de acción de las autoridades municipales. Es importante reconocer que cada uno de esos tres desarrollos legislativos tiene motivaciones distintas y que pueden conducir a tendencias divergentes. Nos parece evidente que no habrá coherencia legislativa mientras no se consideren seriamente las razones que están detrás de cada uno de ellos y se busquen las fórmulas para hacerlos compatibles.