

Obedézcase Pero no se Cumpla

La Reforma Municipal y el Régimen Local de la Gestión Urbana

Antonio Azuela

En este breve ensayo nos proponemos exponer lo que consideramos el problema más importante de cuantos se han presentado en la disciplina urbanística mexicana en los últimos seis años. Se trata de la contradicción que ha surgido entre la reforma municipal emprendida por el gobierno de Miguel de la Madrid y la legislación local en materia de desarrollo urbano. La cuestión puede resumirse en pocas palabras: el nuevo texto del artículo 115 constitucional transfiere a los ayuntamientos una serie de importantes atribuciones relativas a la planeación y el control del desarrollo urbano de los centros de población. No obstante, en la mayoría de las entidades federativas la legislación local establece serias restricciones para el ejercicio de tales facultades. Como veremos, el panorama se vuelve más complejo cuando se consideran los diversos tipos de atribuciones que están en juego y, sobre todo, cuando se observa que además existen problemas de interpretación constitucional para determinar la relación jerárquica entre las leyes federales y las estatales de la materia.

De entrada conviene señalar el rasgo más notorio del tratamiento que han recibido los problemas urbanos en la administración federal que está por concluir. Nos referimos a la inexistencia de una política urbana que hubiese articulado, en torno a objetivos, estrategias y programas, el conjunto de acciones emprendidas desde el Gobierno Federal con efectos en la cuestión urbana. A pesar de que, en el marco del "Sistema Nacional de Planeación Democrática", la dimensión urbana tuvo amplia cabida en los documentos respectivos, en la práctica la gestión estuvo orientada por diversas políticas aplicables a problemas cuya definición suplantó las ideas integradoras de una política urbana.

Los temas de vivienda, la descentralización, el ambiente, la concertación, entre otros, orientaron cada uno con su propia lógica, el con junto de las acciones federales sobre el medio urbano, de modo que la 'síntesis urbana*' que supone la Ley general de Asentamientos Humanos (base de la disciplina urbanística mexicana) dejó de ser un referente relevante para la gestión federal sobre el desarrollo urbano.

Es importante hacer notar que, si bien a nivel federal el sistema de planeación urbana que establece la Ley General de Asentamientos Humanos perdió fuerza en la conducción de la gestión⁽¹⁾ por otra parte, a nivel de muchas entidades federativas, los planes de desarrollo urbano, derivados de la mencionada ley, tendieron a consolidarse en la gestión estatal y municipal sobre las ciudades. Esta disparidad otorga una significación especial a la cuestión que abordaremos en el presente trabajo, pues indica que existen tendencias divergentes entre la conformación de las políticas urbanas a nivel local y a nivel nacional.

En el año de 1976 se estableció por primera vez 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. Al año siguiente, los Congresos Locales expedieron sus respectivas leyes estatales de desarrollo urbano, en las cuales se definieron con mayor precisión los diversos aspectos de los procesos de planeación.

1 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. El Colegio de México. En prensa.

La modificación más importante que ha sufrido el régimen de la planeación urbana desde entonces, ha sido la reforma municipal, que trajo consigo una reestructuración en el esquema de competencias de los diversos niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano. En las páginas que siguen nos proponemos ofrecer una visión general del grado de avance legislativo de la reforma municipal en lo que se refiere a los procesos de planeación urbana.

Las reformas y adiciones introducidas al artículo 115 de la Constitución General de la República en 1983, definieron en favor de los municipios una serie de atribuciones que habían venido siendo otorgadas a los Gobiernos de los Estados por la legislación urbanística local. En otras palabras, 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 especie única de descentralización donde el centro queda igual.

Para los efectos del presente trabajo, es importante destacar la nueva fracción V del mencionado artículo, de acuerdo con la cual

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 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, ex pedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Estas nuevas 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⁽²⁾. Dicha reglamentación ya se llevó a cabo en lo que concierne a la legislación federal, a través de las reformas y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante 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 nuevas 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 tales 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 (tales como la expedición de licencias de construcciones, fraccionamientos, etc.). 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 competencias 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 (art. 17).

Ahora bien, el texto del artículo 115 constitucional no incluyó de manera expresa a las declaratorias (de usos, reservas y destinos) que desde 1976 la LGAH establece como un elemento normativo derivado de los planes, y cuyo objeto es 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 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 ayuntamientos³. 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 (tales 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 conurbadas⁴. 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

2 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".

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

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

(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 el nuevo texto de la LGAH, los gobiernos estatales sólo tendrían la atribución de publicar los planes de desarrollo urbano municipal (art. 16) y no podrían 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 conurbanas 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 al nuevo texto de la LGAH como exclusiva de los ayuntamientos. Pero también en este punto de las reformas de 1983 a esta última 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, reserva^ 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 mayoría de las mencionadas legislaturas hubiesen reformado o adicionado las leyes de desarrollo urbano correspondientes. Aún hoy, a mediados de 1988, la incorporación del nuevo régimen de competencias a la legislación de los estados es sumamente limitada. Antes de entrar al análisis de cada una de las atribuciones municipales, conviene señalar las tendencias generales que se observan en la recepción de la reforma municipal por la legislación local.

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⁽⁵⁾. 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 acarrea dos tipos de problemas: primero, que algunas atribuciones que no están expresamente otorgadas por los textos constitucionales a los ayuntamientos aún están asignadas a los gobernadores por las leyes locales, lo que implica una identificación en cuanto a la titularidad de tales facultades. TM es el caso de la facultad de expedir las declaratorias de usos, reservas y destinos, que por lo general no están 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 han sido reformados, por lo que los ayuntamientos

5 Véase, en particular, el caso de) Estado de Baja California.

carecen 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 ha 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 es apenas el inicio de una tarea legislativa mucho más extensa y compleja. Veamos ahora el panorama que presenta la legislación local en cada una de las nuevas atribuciones, tomando como marco de referencia las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos que ya hemos señalado.

1. Planes y declaratorias de desarrollo urbano

Como señalamos más 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 destines», 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, es los 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, etc. 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 es la que en un mayor número de estados ha sido otorgada a los ayuntamientos por la legislación local. Y aún en este caso se trata de apenas un poco más de la mitad de las entidades federativas. En este punto es preciso distinguir entre la elaboración o formulación de los planes y su aprobación. Por lo que se refiere a la formulación, en casi todos los estados se faculta a los ayuntamientos a participar en dicha actividad. Pero ello no los convierte en la autoridad que expide los planes, lo cual sólo se logra cuando son titulares de la facultad de aprobarlos. En algunos casos la aprobación del plan por



Conjunto habitacional infonavit

los ayuntamientos es un requisito indispensable para que un plan se convierta en norma obligatoria.

Se especifica, por ejemplo, que el poder ejecutivo o el congreso local no podrán expedir un plan que no haya sido previamente aprobado por el ayuntamiento respectivo. Esto significa que, en esos casos, la aprobación por el ayuntamiento es una condición necesaria para que el plan sea obligatorio. Pero no siempre es una condición suficiente, es decir, la atribución de aprobar los planes no es en estos casos exclusiva de los ayuntamientos sino que ejerce de manera conjunta (o sucesiva) por dichos órganos y alguno de los poderes del estado⁽⁶⁾.

Sólo en 16 de los 31 estados las reformas a la constitución local y a la ley orgánica municipal son suficientemente claras en el sentido de que la facultad de aprobar los planes corresponde exclusivamente a los ayuntamientos. Pensamos que en estos casos los ordenamientos legales expedidos con anterioridad que daban dicha facultad a los ejecutivos estatales deben considerarse derogados en este aspecto particular, por lo que no existe obstáculo legal para que los ayuntamientos formulen y aprueben sus planes. Pero aún en estos casos quedan 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) está reglamentado por un ordenamiento jurídico que como hemos dicho se encuentra parcialmente derogado.

En relación con el segundo tipo de facultades de planeación, es decir la de expedir las declaratorias de usos, reservas y destinos, menos de una tercera parte de los estados las han depositado en los ayuntamientos. Es decir, en más de veinte estados las normas que regulan la expedición de las declaratorias, que casi invariablemente otorgaban esta facultad a los gobernadores de los estados, no han sido derogadas, dado que las nuevas disposiciones de las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales se limitan 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 conservan la atribución de expedir las declaratorias, en los casos en que los ayuntamientos son 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 que expida en esos casos el gobernador está 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 dispone la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 36. En otras palabras, el hecho de que los gobernadores conserven la facultad de expedir las declaratorias no representa, 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 contienen las declaratorias) no esté en manos de la autoridad más cercana a la gestión del desarrollo, sino en las de órganos que tienen que atender el sistema urbano de la entidad en su conjunto.

Finalmente, está la facultad de publicar los planes, que prácticamente en todos los estados corresponde 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. Así como el periódico oficial que depende siempre del gobierno estatal debe publicar las resoluciones judiciales aunque no esté de acuerdo con su contenido, 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 puede darse en 16 estados, o sea en los cuales la aprobación de los planes es exclusiva de los ayuntamientos.

En suma, la mayor parte de las leyes de los estados están aún lejos de haber depositado en las autoridades municipales las facultades de expedición de planes y declaratorias que les corresponden según la Constitución y la Ley General de Asentamientos Humanos.

2. 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⁽⁷⁾, en casi todos los estados la legislación reconoce esta como atribución municipal. Sólo en tres entidades (Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas) el poder ejecutivo conserva

6 Vale la pena señalar que no en todos los casos es el poder ejecutivo local quien ostenta la facultad de aprobar los planes. En la legislación del estado de México, por ejemplo, esta corresponde 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 ven obligadas a compartir sus atribuciones de planeación con otro órgano, cuando este es el poder legislativo no cabe duda que se está fortaleciendo una instancia de poder local con representación popular que tradicionalmente ha estado, igual que los ayuntamientos, al margen de las grandes decisiones en materia de desarrollo urbano.

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

esta atribución como exclusiva, mientras en otros cuatro (Baja California Sur, Coahuila, Michoacán y Tabasco) se ejerce en forma conjunta por el gobierno estatal y los municipales. 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 reflejan en forma más 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 ya ejercían en forma exclusiva este control.

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 fraccionamientos. 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 tres entidades (Baja California Sur, Hidalgo y Sonora) la autorización de fraccionamientos es facultad municipal. En otros cinco casos⁽⁸⁾ se trata de una atribución que ejercen conjuntamente el gobierno estatal y los municipales. En el resto de las entidades, el gobierno del estado ejerce en forma exclusiva el control sobre los fraccionamientos. Vale la pena recordar que en estos casos hay una clara contradicción entre la LGAH y las leyes locales; aun cuando no es del todo claro si dichas leyes locales 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 estos 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 construcciones 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 ellos⁹ la facultad de otorgar estas licencias corresponde a los gobiernos de los estados, lo cual representa una clara contravención al artículo 115 constitucional.

3. Conclusiones

Para resumir la situación de las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano puede decirse que, en una muy alta proporción (que varía según la atribución específica de que se trate) la legislación de las entidades federativas aún no se ha adaptado a la nueva versión del artículo 115 constitucional. Sin embargo, es preciso hacer notar que la definición del

problema de depende del tipo de interpretación que se haga de las siguientes tres cuestiones de naturaleza constitucional: 1. El carácter excluyente o no de las atribuciones municipales; 2. La definición precisa del contenido de dichas atribuciones; y 3. La relación jerárquica que existe entre las normas de la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes de los estados sobre la materia. Revisemos brevemente estas tres cuestiones.

3.1. 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 aquéllas. El caso más frecuente es el de la aprobación de los planes, para la cual se requiere en muchas entidades del acuerdo del ayuntamiento respectivo, pero éste no es suficiente, dado que además se requiere la aprobación del gobierno o el congreso estatal. Esto significa que la intervención de la autoridad municipal es necesaria pero no suficiente. La interpretación que podría esgrimirse para sustentar esa situación consistiría en señalar que los ayuntamientos son titulares de una facultad que no necesariamente les corresponde de manera exclusiva. Dado que la propia Constitución señala que esas atribuciones se ejercerán "en los términos de las leyes federales y estatales relativas", a través de estas leyes pueden los poderes legislativos respectivos imponer las modalidades que consideren convenientes para el mejor ejercicio de las mismas. Con mayor razón, podría añadirse, tratándose de una materia en donde priva un régimen de facultades concurrentes tal como lo dispone el artículo 73 fr. XXIX c de la propia Constitución (ver nota 1 supra).

Esta interpretación, que está en la base de las leyes locales que han restringido las atribuciones municipales es, a nuestro modo de ver, equivocada. Pensamos que el margen que tienen los poderes legislativos para reglamentar las facultades municipales se refiere al modo de ejercerlas, pero esto no incluye la posibilidad de que tengan que compartirlas con otros poderes. En el momento en que un órgano no puede ejercer por sí mismo las atribuciones que le señala la Constitución está de hecho siendo privado de tales atribuciones. En síntesis, pensamos que, tal como está redactada la fracción V del artículo 115, las leyes federales y estatales no pueden obligar a los ayuntamientos a compartir con los poderes de los estados las atribuciones que dicha fracción les otorga. Lo que pensamos que sí corresponde a la legislación reglamentaria del precepto constitucional es establecer procedimientos en los que intervengan otros órganos en el proceso de planeación, sin que su intervención sea vinculatoria para los poderes municipales. Así como es obligatorio escuchar la participación de los grupos sociales y ello no involucra la obligación de incorporar a los planes todas las propuestas

8 Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tabasco.

9 Aguascalientes, México, Nuevo León y Oaxaca.

los planes todas las propuestas que de ellos emanen, es aceptable una norma que obligue a las autoridades municipales a atender las opiniones de otros órganos e incluso a incorporarse a organismos colegiados (comisiones, coplades, etc.) sin que ello signifique que pierda la capacidad última de decisión en lo que se refiere a los aspectos locales del desarrollo urbano municipal.

Conviene hacer notar que esta interpretación se refiere únicamente a los municipios cuyos centros de población no rebasan o tienden a rebasar los límites municipales. En los casos de zonas conurbanas (intermunicipales o interestatales) sí existe fundamento constitucional⁽¹⁰⁾ 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, insistimos, no hay fundamento constitucional para que la legislación federal o local modifique el carácter exclusivo de las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano.

3.2. 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 declaratorias de desarrollo urbano y las licencias de fraccionamientos.

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 de la zonificación. 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 (Art. 35 de la LGAH) hace incluir dentro de la zonificación a las normas sobre usos, destinos y reservas contenidas en los planes y declaratorias.

Como se ha visto, en muchos estados se reconoce a los ayuntamientos la facultad de expedir los planes pero



Condominios verticales

no las declaratorias, lo cual se debe en muchos casos a que no se ha iniciado el proceso de reglamentación de la reforma municipal. Pero en otros casos, se modificó la legislación local y se expidieron normas que otorgan la facultad de expedir las declaratorias a los gobiernos estatales y no a los municipales. TM es, a título de ejemplo, el caso del estado de México⁽¹¹⁾.

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

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

11 La Ley de Asentamientos Humanos de dicha entidad fue decretada por el Congreso en 1983, cuando ya había entrado en vigor la reforma al artículo 115 constitucional.

han adaptado su legislación local al nuevo texto del 115 constitucional, depositan esta atribución en manos de los gobiernos estatales. 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 debe ser resuelto a la brevedad posible.

3.3. Sin embargo, este conflicto ha durado ya más de cinco 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 declaratorias, autorizar fraccionamientos, etc.) en forma directa y exclusiva, aún 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 general¹². Por eso la Ley de Asentamientos Humanos es general y no federal. Ello representa un elemento a 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⁽¹³⁾ que no tenía por objeto modificar la relación jerárquica entre la legislación federal y la local en materia de asentamientos humanos.

No es objeto de este trabajo ofrecer una solución al problema constitucional del Conflicto de leyes, sino sólo consignar su existencia. Más bien nos interesa concluir con una par de comentarios en torno al significado político de esta situación. Por una parte, pensamos que la razón fundamental que explica las actuales contradicciones legislativas, es que la iniciativa de reforma municipal emprendida desde los poderes federales implicaría, de llevarse a la práctica, una drástica reducción de la esfera de acción de los gobernadores de los estados sobre los procesos urbanos. Siendo ellos quienes han ejercido el control real de los procesos legislativos a nivel local, no debe extrañarnos que en esos procesos los gobernadores hayan conservado lo que la iniciativa federal tendía a quitarles. Lo cual por cierto revela que en materia de desarrollo urbano nuestro sistema político no es tan centralista como estamos acostumbrados a pensar, o bien que en este sexenio se ha agudizado lo que Lorenzo Meyer llama la 'crisis del carisma' de la institución presidencial.

Por otra parte, creemos que existe una condición adicional que hace posible el hecho de que esta contradicción haya pasado prácticamente desapercibida en los altos círculos de la burocracia federal⁽¹⁴⁾. La pérdida de prestigio del esquema conceptual y normativo de la Ley General de Asentamientos Humanos. Convertida en 'emisaria del pasado*' esta ley desapareció del discurso gubernamental ante la presencia de la Ley de Planeación. La forma en que los problemas han sido definidos en el nuevo lenguaje del 'Sistema Nacional de Planeación Democrática', dio como resultado que las atribuciones urbanas de los ayuntamientos fuesen consideradas irrelevantes a los ojos de quienes condujeron los destinos del Gobierno Federal en los últimos seis años.

13 Los defectos técnicos de la reforma al artículo 115 no se reducen al vocabulario especializado de la disciplina urbanística, que ya hemos señalado. Es notorio que el texto otorgue facultades a los 'municipios', debiendo otorgarlas a los ayuntamientos. El municipio no es un órgano (sino un orden) al que puedan otorgarse competencias; mientras que el ayuntamiento sí lo es.

14 Llama la atención que en su último informe de gobierno, el Presidente De la Madrid haya afirmado, sin matiz alguno, que la reforma municipal había llegado hasta las legislaciones estatales.

12 Véase la nota 2 supra.