SUMMAE

DERECHO URBANÍSTICO MEXICANO

Pablo Francisco Miguel Aguilar González

SUMMAE
Derecho Urbanístico Mexicano

SUMMAE
Derecho Urbanístico Mexicano

Pablo Francisco Miguel Aguilar González

2013

SUMMAE: Derecho urbanístico mexicano

D.R. © Pablo Francisco Miguel Aguilar González, 2013.

Primera Edición: septiembre 2013.

ISBN: 978-607-00-7997-9

D.R. © Diseño de cubierta y composición tipográfica:
Francisco Javier Romero Pérez.

En portada: "Sin máscara", Técnica mixta sobre papel, 48 x 69 cms, Agustín Navarro Hernández. Fotografía Cortesía de Agustín Navarro Hernández, 2013.

Impreso en México / *Printed in Mexico*.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio: mecánico, electrónico, magnético, digitalización, fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

DEDICATORIA:

A Luz María Moreno Quiroz...
Guerrera, camarada, visionaria y sol.

Al Volcán.

AGRADECIMIENTO Y RECONOCIMIENTO:

Al doctor Francisco Javier Romero Pérez,
por la revisión de los contenidos del libro
y su decidido apoyo para la edición .

A la abogada Shiara Tienda Haces,
quien con entusiasmo y dedicación aportó importantes datos de actualización,
revisión y complementos al contenido del presente trabajo.

Al arquitecto Raúl Enoch Espinosa Bautista,
Autor en 1962 de la Tesis Profesional que enmarca
las bases de la Reforma Urbana del Estado.

Al arquitecto Peter Theiss Petersen,
Visionario de los derechos urbanos, de la pureza y
transparencia en el ejercicio público.
De los iniciadores del movimiento de la
Reforma Urbana del Estado CNJUR.

A todos mis 3,500 camaradas de conocimiento (no alumnos),
en todo el país, que a lo largo de estos años
me han enseñado el mejor derecho urbanístico:
el valor de las personas.

"Mientras le permitamos a nuestra luz brillar,
nosotros inconscientemente,
damos permiso a otros de hacer lo mismo."

Nelson Mandela.

"Y cuando hagan la planta del lugar,
repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla,
comenzando desde la plaza mayor,
y sacando desde ella calles a las puertas y caminos principales,
y desando tanto compás abierto que aunque la población vaya en gran crecimiento,
se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma".

Ordenanza de Carlos V, 1523.

Índice

13 Presentación.

15 Prólogo.

17 Introducción.

19 **01. ANTECEDENTES DE DERECHO URBANÍSTICO.**

21 Nociones fundamentales de derecho urbanístico.
Conceptos básicos, 21. Finalidad del derecho urbanístico, 29. Método de aproximación al derecho urbanístico, 29. Visión jurídica de lo "urbano", 31. Características del derecho urbanístico, 32. Contenidos del derecho urbanístico, 37. Materias que comprende el derecho urbanístico, 39.

40 El siglo XX en México: Regulación jurídico-urbana.
Inicios legales de la planeación, 40. La primera Ley General de Asentamientos Humanos 1976, 41. La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, 46. Regulaciones urbanas en el siglo XXI,47.

51 **02. CONTEXTO DEL DESARROLLO URBANO Y DERECHOS FUNDAMENTALES .**

53 Marco internacional del desarrollo urbano, medio ambiente y derechos humanos fundamentales.

61 Derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental en México.
Contexto constitucional, 61. Identificación de los derechos humanos fundamentales de naturaleza urbanística y ambiental en instrumentos internacionales, 66. Derechos humanos fundamentales y sustentabilidad, 70. Derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental en la legislación local, 73. Nuestra conceptualización de derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental, 74.

76 Modalidades urbanísticas a la propiedad.

82 Disposiciones constitucionales vinculadas con el derecho urbanístico.

95 **03. COMPETENCIAS Y FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

97 El nuevo sistema constitucional y jurisprudencial.
La legislación marco o general, 97. Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales, 98. Facultades concurrentes en la Constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos como ley marco, 98. La jerarquía de la Ley General de Asentamientos Humanos en el sistema jurídico mexicano, 104. Importancia de las reformas constitucionales de 10 de junio de 2011, en la jerarquía de leyes y su impacto en el derecho urbanístico, 106.

108 Facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).

119 **04. SISTEMA DE PLANEACIÓN.**

121 Planeación general del desarrollo nacional.

125 La regulación jurídica de la planeación regional.
Bases jurídicas constitucionales y federales en materia de planeación regional, 127. Legislación federal relacionada con la planeación regional del desarrollo urbano, 132.

135 Zonas metropolitanas y zonas de conurbación.
Las zonas conurbadas, 135. Conurbaciones intraestatales, 142. Conurbación intramunicipal, 145. Zonas metropolitanas, 145.

150 Sistema estatal y municipal de planeación democrática del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano.
Aspectos introductorios, 150. Sistema de planeación urbana, 151. Naturaleza jurídica de los programas de desarrollo urbano, 153. Institutos de planeación urbana y nuevos sistemas de creación democrática de la planeación, 158. Instrumentos del sistema de planeación, 159. El programa estatal de desarrollo urbano sustentable, 161. Los programas sectoriales, 163. Los programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable, 164. Los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable de centros de población, 166. Los programas parciales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable, 167. La nueva planeación jurídica integral, 172. Sistema de Planeación Jurídica Integral, 175.

177 Límites territoriales municipales y límites de centros de población.
Conflictos por límites territoriales, 177. Tipos de conflictos territoriales, 178. Fijación de límites municipales, 179. Diferencia entre conflicto de límites municipales y los provenientes de programas de desarrollo urbano, 181.

185 **05. GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO.**

187 Regulación jurídica del derecho urbano fundamental a la vivienda.
Acciones en materia de vivienda, 192. ¿Qué es una hipoteca verde?, 194.

195 Regulación jurídico-urbanística de la protección civil.
Fundamentos jurídicos urbano-ambientales de las emergencias y desastres en los centros de población, 195. Facultades de la federación en materia de protección civil, 199. Organización de la protección civil de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 200. El sistema Nacional de Protección Civil, 202. Coordinación Nacional de Protección Civil, 203. Competencia de las autoridades locales en materia de protección civil, 205.Atención de

emergencias y desastres, 206. Competencia de las autoridades locales en casos de riesgos y desastres, 207. De las declaratorias de emergencia y de desastre, 208. Prevención y atención de riesgos y contingencias en la legislación urbanística, 209. Prevención urbanística de riesgos, desastres y contingencias en los municipios, 211. Prevención de riesgos en la reglamentación municipal, 214. Operación de la protección civil municipal, 216. El atlas de riesgos para los centros de población y municipios, 217. Las emergencias y desastres en la LGEEPA, 219.

221 Regulación jurídica ambiental urbanística.
Fundamentos de derecho ambiental, 221. Atribuciones y facultades de las autoridades en materia ambiental, 227. El ordenamiento ecológico, 232. Contenido de los programas de ordenamiento ecológico, 233.

234 Regulación ambiental de los asentamientos humanos.
La evaluación del impacto ambiental, 235. Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, 245. Áreas Naturales Protegidas, 247. Programa de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas, 254. Zonas de restauración, 255. Preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos, 256. Sitios Ramsar, 257. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 258. Ley General de Vida Silvestre, 263. Legislación de prevención en materia ambiental, 269.

283 Operación, control y gestión del desarrollo urbano.
El control constitucional del suelo, 284. Uso, aprovechamiento y goce de bienes nacionales, 285. El control de usos, aprovechamientos, construcciones y edificaciones, 286. Régimen ejidal y control urbanístico, 291. Revocación de permisos urbanísticos, 296. Atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano, 300. Vías públicas y otros bienes de uso común, 305. Alineamiento y número oficial, 308. Usos y destinos del suelo, 310. Zonificación urbana y antenas de telecomunicaciones, 325. Urbanizaciones o fraccionamientos, 326. Condominios, 329. Áreas de donación, 331. Relotificaciones, fusiones y subdivisiones de áreas y predios, 336. Consideraciones sobre el derecho urbanístico y la función notarial, 339. Consideraciones respecto a las atribuciones municipales relacionadas con algunos conflictos derivados de la función notarial en segregaciones y subdivisiones, 343. Anomalías en las escrituras notariales, 344. Consideraciones respecto a la vinculación de la función notarial, registral y urbanística, 347. Monumentos y zonas de monumentos, 349. Marco jurídico internacional en materia de monumentos, 351. El derecho humano fundamental a la movilidad urbana, 368. La promoción o solicitud judicial de apeo y deslinde urbanístico, 376.

381 **06. DISCIPLINA URBANÍSTICA.**

383 Procedimientos de inspección y vigilancia.

386 Protección de la legalidad urbanística.

386 Infracciones y sanciones urbanísticas.
Las infracciones urbanísticas, 386. Las medidas de seguridad y sanciones urbanísticas, 388.

391 La acción o denuncia popular urbanística.

399 Propuesta de fortalecimiento de la denuncia popular en materia urbanística.

400 Trascendencia en materia urbanística de la reforma constitucional en materia de amparo.

407 El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en materia urbanística.

411 Fuentes de información.

Presentación

Con el comienzo del presente siglo, se da inicio a concretar una serie de inquietudes por tratar de entender, primeramente, el problema de la ciudad y el territorio. Así, comienza un movimiento en México que tiene como propósito sentar las bases de una lucha, a través del conocimiento y abierto a las ideas, por una *Reforma Urbana Ambiental del Estado Mexicano*, encabezada por Pablo Francisco Miguel Aguilar González y Luz María Moreno Quiroz, quienes a lo largo de estos años, han trabajado arduamente en construir las bases de este sueño llamado *reforma urbana*, y que constituye el estandarte del Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística. Hoy, se ve reflejado parte de ese trabajo, esa pasión por enseñar a las personas la importancia de conocer, porque solo así se puede lograr un cambio. Si bien es un camino largo, han sabido sentar bases para el análisis del sistema jurídico orientado a los asentamientos humanos, y que conlleva a un lucha por el derecho a la ciudad. Estos preceptos, se ven reflejados en la inclusión en leyes, reglamentos y planes, a través de los derechos urbanos fundamentales, que permita a los ciudadanos contar con fundamentos legales para la construcción de *su* espacio.

Hoy toca al abogado urbanista Pablo Francisco Miguel Aguilar González el honor de editar nuestro primer libro en CNJUR editores. *Summae: Derecho urbanístico mexicano* viene a cubrir una urgente necesidad de contar con un compendio sobre los tópicos de la ciudad, el territorio y lo ambiental, desde la perspectiva jurídica. Esto lo convierte en libro de texto importante en esta nueva disciplina que es el derecho urbanístico, como una disciplina de derecho especializado que viene a poner en entredicho al sistema jurídico tradicional en México.

Summae: Derecho urbanístico mexicano es un documento organizado en seis grandes apartados: parte de los antecedentes, el contexto y la competencia del derecho urbanístico, pasando por el sistema de planeación y gestión del desarrollo urbano, y culmina con una sección sobre la disciplina urbanística. Si bien, existen una gran cantidad de documentos jurídicos, aunque dispersos, sobre la intervención en la ciudad y el territo-

rio; aquí radica la importancia de este texto, ya que Pablo Francisco Miguel Aguilar González, hace acopio de una manera magistral de concentrar, relacionar y comentar la información que sobre el derecho urbanístico existe en México.

Chilpancingo de los Bravo, Gro., agosto de 2013.

Francisco Javier Romero Pérez,
Director de CNJUR editores.

Prólogo

Pablo Francisco Miguel Aguilar González es abogado urbanista, con una amplia trayectoria profesional en la disciplina del derecho urbanístico, dirige el Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística. Dentro de sus muchos logros está el haber realizado el *Primer Congreso Nacional de Derecho Urbanístico*: "Urbanismo, Construcción y Derecho", celebrado en mayo de 2007, en la Ciudad de México; donde logró reunir a destacados académicos e investigadores: Miguel Carbonell Sánchez, Gustavo Garza Villarreal y Marino Castillo Vallejo; arquitectos: Juan José Díaz Infante y José Luis Ezquerra de la Colina; juristas: Antonio Azuela de la Vega y Oscar López Velarde; encargados de despacho del gobierno federal y estatal: Oscar Rodríguez Godoy, Arturo Aispuro Coronel, Carlos Gutiérrez Ruiz y Mario M. Carrillo Huerta; y personajes del ámbito político: Marcelo Ebrad Casaubón y Beatriz Paredes; quienes abordaron los grandes problemas de las ciudades y las metrópolis en México.

En junio de 2010 en la 1ª Convención Nacional: "Hacia la Reforma Urbanística del Estado Mexicano" en la Universidad Nacional Autónoma de México conocí a Pablo Aguilar; y desde entonces se ha construido una excelente amistad. Hemos podido discutir los problemas de la ciudad y el territorio desde dos perspectivas: el derecho y el urbanismo, temas que han sido concurrentes y nos ha permitido cimentar desde entonces una visión de los asentamientos humanos un poco más incluyente, y junto a otros amigos, trabajamos en el proyecto de *Reforma Urbana Ambiental del Estado Mexicano*, si bien una tarea bastante compleja, pero que es parte de la construcción de un sueño, luchar por el espacio que habitamos.

Si bien, desde el origen de las civilizaciones se han creado documentos de cómo "construir" ciudades. También es cierto, que desde la Revolución Industrial las ciudades han crecido sin control, ya que la ciudades se reinventan conforme crecen, con o sin planeación. En esta nueva Revolución, la Era de la Información, o Sociedad de la Información como suele llamársele, las ciudades se han convertido en un problema complejo

que va más allá de la expresión física de la sociedad, que es la ciudad, es tratar de dilucidar este complejo de redes sociales, económicas, políticas y culturales. A partir de la segunda mitad del siglo XX, se ha luchado por el derecho a la ciudad, por el derecho de vivir la ciudad, donde el ciudadano sea ciudadano y no usuario de la ciudad, ese ciudadano que construye *su* espacio.

El trabajo que se presenta en el *Summae: Derecho urbanístico mexicano*, prefigura ese ímpetu que tiene Pablo Aguilar por conocer y reconocer la ciudad y su entorno, el ciudadano y su hacer ciudad, el enseñar, pero sobretodo el aprender de los demás. Este documento constituye, más que una compilación, un marco legal para el estudio de la ciudad desde la disciplina del derecho urbanístico, con un enfoque crítico y propositivo.

Los tópicos que reúne Pablo Aguilar en este texto representan el mínimo deseable que debe conocer los que estudian los asentamientos humanos, todos orientados hacia los *derechos humanos fundamentales*, como un derecho inalienable de los mexicanos, como lo establece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que expresamente dice que: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece", derechos orientados a: alimentación, salud, educación, cultura, esparcimiento, vivienda digna y a un ambiente sano, principalmente. En este ámbito se desarrolla el *Summae: Derecho urbanístico mexicano* que nos presenta Pablo Aguilar, aunque, como él lo plantea, no es un documento acabado, es un documento que se puede construir y reconstruir, pero que representa un método de análisis complejo de la ciudad, es decir, que tiene un carácter inter y transdisciplinario.

Francisco Javier Romero Pérez
Universidad Autónoma de Guerrero

Introducción

Nuestros centros urbanos ya no funcionan como espacios de habitabilidad ni como centros para lograr una calidad de vida mínima de las personas, ni para satisfacer sus necesidades espirituales, emocionales, económicas y físicas. Hoy observamos la impotencia de las ciudades y centros de población –como seres orgánicos– en cualquiera de sus modalidades, para enfrentarse al monstruo que hemos creado con nuestra civilización economicista-tecnológica-globalizante y pseudodemocrática. De igual forma, estamos como civilización viviendo los peligros provocados por los esquemas irracionales de aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las ciudades, asentamientos humanos y las actividades económicas con el único afán de la ganancia. Esto ha provocado, entre otras cuestiones, espantosa contaminación, tanto en las ciudades, megalópolis, metrópolis, regiones, estados y municipios sin distinción, como en las fuentes de recursos para abastecimiento de los centros de población; agotamiento de los recursos naturales de supervivencia como el agua y los energéticos fundamentales, graves cambios en los climas, desertificación constante, extinción de especies terrestres, voladoras y acuáticas, pérdida incontrolable de cosechas, bosques, manglares; fallas geológicas y movimientos de tierra, agotamiento de mantos acuíferos de cualquier tipo, huracanes y tormentas cada vez mas agresivas y calentamiento de la tierra. Todo ello ha impactado directamente en las actividades y en la calidad de vida de los pobladores de centros urbanos y rurales. Hoy observamos la incapacidad de los gobiernos y las instituciones, en cualquiera de sus niveles, para controlar las consecuencias naturales y medio ambientales de las actividades de los asentamientos humanos, las ciudades, comunidades y metrópolis.

Por otro lado, el vínculo efectivo entre gobierno y ciudadanía es algo que en México no se ha entendido ni aplicado en los hechos, como tampoco a nivel educativo y cultural: no existe en México una cultura de la legalidad y legitimidad, ni una cultura ciudadana. Los pobladores de asentamientos humanos y la sociedad civil en general, no tie-

nen espacios efectivos de participación en el diseño de herramientas concretas de respuesta y soluciones a sus problemas, al ser recurrentemente utilizada la sociedad civil para legitimar de momento a los movimientos y actores político-electorales, y dejada a merced de su limitada capacidad de respuesta y reacción frente a los problemas urbanos y ambientales con que se enfrenta, sintiéndose una clara impotencia de los pobladores que no legitiman el orden jurídico en los centros urbanos y rurales.

El ser humano en sí mismo funciona como un sistema complejo e integral, los asentamientos humanos operan como un sistema complejo, conformado por variables urbanas, ambientales, sociales, culturales, mentales, espirituales, materiales, económicas, que se desarrollan cada una como sistemas autónomos pero conectados al ser humano, individual y colectivamente considerados.

La visión jurídica y legislativa del nuevo derecho urbanístico del futuro tiene que replantearse a partir de una visión de regulaciones integrales, generales, complejas, con visión interdisciplinar y multidimensional. Ese es el reto de los *derechos humanos fundamentales* de carácter urbanístico y ambiental.

Los *derechos humanos fundamentales* de carácter urbanístico y ambiental deben analizarse como derechos complejos, esto es, no pueden ser estudiados en forma aislada y fragmentada, sino que en sí mismos conllevan de origen contenidos de integralidad, para poder comprenderlos y estudiarlos.

En la actualidad tenemos un sistema jurídico que funciona aisladamente lo que ha provocado regulaciones jurídicas en diversas leyes y reglamentos separados, que regulan parcial y sectorialmente las materias o relaciones jurídicas antes mencionadas, lo que ha llevado a un contradictorio caos jurídico, administrativo y político en los municipios y centros de población urbanos y rurales, con la consiguiente carencia de legitimidad de los actores políticos frente a la sociedad.

El reto del *derecho urbanístico*, como disciplina que regula los fenómenos donde exista un asentamiento humano de cualquier tipo, consiste en plantear legislaciones integrales, reconozcan los derechos humanos fundamentales, regulen su satisfacción, acceso y desarrollo; establezcan mecanismos claros de protección a dichos derechos, formas de participación e información de las personas beneficiarias u obligadas respecto de los mismos, así como de los instrumentos integrales que los desarrollen o protejan; establezcan mecanismos de investigación y sanción efectivos cuando se violen dichos derechos, e instrumenten efectivamente herramientas de reparación cuando sea imposible su prevención.

Ello implica un cambio de mentalidad y actitud: Pasar de una visión legislativa y administrativa de "políticas públicas" por período, a una visión de Estado: Un Estado Constitucional de Derecho Urbanístico y Ambiental.

El presente trabajo persigue proporcionar al lector una visión básica, pero integral, del Derecho Urbanístico Mexicano.

01

Antecedentes del derecho urbanístico

Nociones fundamentales de derecho urbanístico

En este apartado pretendemos dar al lector una visión de los contenidos y conceptos esenciales que conforman al *derecho urbanístico* como nueva disciplina jurídica. Asimismo, hacemos una breve exposición de los antecedentes legislativos más relevantes existentes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, especialmente en la República Mexicana.

CONCEPTOS BÁSICOS

En este apartado pretendemos dar al lector una visión de los contenidos y conceptos esenciales que conforman al *derecho urbanístico* como nueva disciplina jurídica. Asimismo, hacemos una breve exposición de los antecedentes legislativos más relevantes existentes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, especialmente en la República Mexicana.

AMBIENTE

De conformidad con lo establecido por el artículo 3°, fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), se define como: "El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados" (D.O.F., 28 de enero de 1988).

ASENTAMIENTO HUMANO

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) define en su artículo 2°, fracción II, como asentamiento humano: "El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran" (D.O.F., 21 de julio 1993).

CAMBIO CLIMÁTICO

En términos de lo consignado por el artículo 3°, fracción V BIS, de la LGEEPA se entiende como: "El cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la activi-

dad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempos comparables" (D.O.F., 28 de enero de 1988).

CENTRO DE POBLACIÓN

Es el área integrada –independientemente de su régimen de propiedad– por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las zonas sin susceptibilidad de urbanizarse, sean de preservación ecológica, de aprovechamiento productivo sustentable, o prevención de riesgos y desastres. Los centros de población cuentan con los elementos naturales que son áreas abiertas, cerros, colinas, elevaciones o depresiones; cauces de los ríos, presas, arroyos, cuyo uso puede afectar el paisaje urbano; sólo se permitirán las obras necesarias para su protección o uso con espacios recreativos. Se encuentra definida en el artículo 2° fracción II,I de la LGAH (D.O.F., 21 de julio 1993).

CIUDAD

Una ciudad es una comunidad de considerable magnitud y de elevada densidad de población, que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados, no agrícola, amén de una élite cultural, intelectual (Gideon, 1965). Se le considera también, como espacio geográfico transformado por el hombre mediante la realización de un conjunto de construcciones con carácter de continuidad y contigüidad. Este espacio está ocupado por una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea; en él se dan funciones de residencia, gobierno, transformación e intercambio, con un grado de equipamiento de servicios que asegura las condiciones de la vida urbana. La ciudad es el lugar geográfico donde se manifiestan en forma concentrada las realidades sociales, económicas, políticas, demográficas, etc., de un territorio.

No obstante lo antes expresado, en la actualidad debemos mencionar que el concepto jurídico de "ciudad" no ostenta claridad, y menos aún en su posible connotación rural.

El concepto ciudad se utiliza por ejemplo, en diversas leyes estatales orgánicas de los municipios, con acepciones sociológicas, demográficas y políticas. Podemos observar por ejemplo, el artículo 12° de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche (P.O.E., 7 de diciembre 1981) cuando define a la ciudad como: "El centro de población con no menos de 5,000 habitantes, que cuente con servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, rastro, panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles y planteles educativos de enseñanza básica y media superior". Asimismo, el artículo 40° de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo (P.O.E., 15 de marzo de 2010), establece: "Ciudad.- Centro de población que tenga la calidad de

cabecera municipal o cuyo censo arroje un número mayor de 10,000 habitantes". O, la Ley Orgánica Municipal de Puebla (P.O.E., 22 de marzo del 2001), que dispone en su artículo 9° fracción I: "Ciudad: Centro de población que tenga conforme al último censo un mínimo de 20,000 habitantes, y que por lo mismo cuente con las siguientes funciones y servicios públicos: energía eléctrica, agua potable, planta ablandadora o de tratamiento de agua, red de drenaje y alcantarillado, trazado urbano, calles pavimentadas, alumbrado público, terminal de autobuses, transporte público, auditorio, servicios de telefonía, correo, telégrafo, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, cárcel municipal, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, lugares para la práctica de deportes, servicios médicos, hospitales, planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior".

Por su parte, el artículo 2° fracción II, de la LGAH (D.O.F., 21 de julio 1993) se refiere al concepto *centro de población*, como: "Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica o mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos".

Es interesante puntualizar que en la Constitución General de la República vigente solo se usa el término "Ciudad" en su artículo 44° al mencionar a la "Ciudad de México", como sede de los Poderes de la Unión, sin que se haga otra mención de dicho concepto en todo el texto constitucional. De igual modo, la LGAH vigente, utiliza el concepto "ciudades" una sola vez, y no a nivel definición, en su artículo 3° fracción II, al establecer: "El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante: II. El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las *ciudades* y del campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización. Por su parte, la Ley Agraria (D.O.F., 26 de febrero de 1992) utiliza los términos "núcleos de población ejidales" ó "núcleos agrarios", veamos el artículo 9°: "Los *núcleos de población* ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título"; asimismo, el artículo 43° de esta Ley Agraria dispone que: "Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al *núcleo de población ejidal* o incorporadas al régimen ejidal"; por otra parte, el artículo 98° consigna en su parte correspondiente: "El reconocimiento como comunidad a los *núcleos agrarios* deriva de los siguientes procedimientos...".

Para efectos del análisis conceptual, es menester considerar lo que el docu-

mento internacional denominado "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad" (ONU Hábitat, Foro Social de las Américas, Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero 2005, Revisión previa a Barcelona, septiembre 2005), considera como "Ciudad", esto en su artículo 1° sobre el "Derecho a la Ciudad", párrafo 4, en los siguientes términos: "A los efectos de esta Carta, el concepto de Ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general".

Finalmente, existe en el Congreso de la Unión un proyecto en análisis de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (Proyecto de Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga la Ley General de Asentamientos Humanos, 29 de noviembre 2011, Senado de la República). Dicho anteproyecto menciona en múltiples ocasiones el concepto "ciudad", sin que lo defina, y lo que genera más confusión, utiliza asimismo el concepto "centro de población", sin precisar diferencia entre ambos, lo cual abunda mayormente en la confusión.

Como se observa, existe indefinición conceptual, desde la perspectiva jurídica, entre los términos "ciudad" como concepto "urbano-sociológico-político" y "centro de población" con sus acepciones en la legislación urbanística y agraria.

CONURBACIÓN

La fracción IV del artículo 2° de la LGAH define la Conurbación como "la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población" (D.O.F., 21 de julio 1993).

DAÑO AL AMBIENTE

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (D.O.F., 7 de junio de 2013) define al daño al ambiente en su artículo 2° fracción III, como la "pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstas, así como de los servicios ambientales que proporcionan…"

DERECHO URBANÍSTICO

Antonio Azuela de la Cueva define al *derecho urbanístico* como "aquel conjunto

de normas jurídicas, preponderantemente de Derecho Público, que regulan las relaciones entre los individuos y entre éstos y el Estado en función del aprovechamiento del espacio social" (1974). Mientras que Ramón Parada, tratadista de derecho administrativo español, lo define como "el conjunto de normas reguladoras *grosso modo* de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, la urbanización y la intervención administrativa del *ius aedificandi*, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria y otras finalidades" (Pons, 1999). Por su parte, Óscar López Velarde Vega, establece que es "el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan el proceso del desarrollo urbano y la ordenación del suelo en los centros de población" –concepto doctrinario completo–; el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan la planeación urbana y la ordenación del suelo en los centros de población –concepto doctrinario simple–; "El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población" – concepto de Derecho Positivo–, (UAA, 2005). Por otra parte, José Francisco Ruiz Massieu lo define como "el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas" (1981). Para José Pablo Martínez Gil, es "el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos que inciden con el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la posibilidad de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad de la humanidad" (Fernández Ruiz, Hernández Rivera, 2011). Mientras que Manuel Jiménez Dorantes establece que es "el régimen jurídico-urbanístico consiste en el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos urbanos de planificación, urbanización, edificación y vigilancia o, como dispone la Constitución Federal, aquellas normas que se encargan de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población párrafo 3 artículo 27" (2006). Finalmente, El *Diccionario de arquitectura y urbanismo* define el término Derecho Urbano como: "Conjunto de normas sociales establecidas jurídicamente por el Estado, para vigilar el cumplimiento, control y organización de la ocupación social del espacio, con base en la regularización de las actividades sociales y gubernamentales para la ordenación del territorio en materia de asentamientos humanos y la mejor planeación del desarrollo urbano" (Camacho Cardona, 1988:228).

Por nuestra parte, podemos definir integralmente al *derecho urbanístico* como el conjunto de instituciones, principios y normas de derecho público, privado

y social relativas al proceso de regulación, planeación y administración de los asentamientos humanos en sus relaciones con el régimen agrario, el medio ambiente, la protección civil, el régimen cultural, fiscal, administrativo e inmobiliario, considerando sus sistemas natural, social, económico y jurídico; así como las normas de relacionadas con la regulación, control y administración del territorio, el espacio y los derechos reales constituidos sobre el mismo; el reconocimiento, protección de los derechos fundamentales de los residentes de centros urbanos y rurales de población, la reparación de dichos derechos cuando son violados o desconocidos y la sanción a los infractores. Lo anterior, para lograr que la vida humana cuente con el mínimo vital para ser digna, en un sentido nivel económico, cultural, espiritual, político y social de la población, en plena integración con el medio ambiente y sus valores culturales.

DESARROLLO URBANO

Es el proceso que, mediante la aplicación de los principios y técnicas de la planeación regula el proceso de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; la determinación de los usos del suelo, la asignación de recursos fiscales, la promoción de la inversión pública, social y privada; la mejoría de los servicios y obras públicas; el mantenimiento y conservación del patrimonio cultural, artístico e histórico; la participación de la población en los procesos de planeación, para hacer posible la elevación del nivel de vida de la población urbana y rural. La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 2°, fracción VIII, define al desarrollo urbano como: "El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

DESARROLLO SUSTENTABLE.

La LGEEPA define en la fracción XI del artículo 3° este concepto como: "El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras" (D.O.F., 28 de enero de 1988).

ECOSISTEMA

En términos de la fracción XIII del artículo 3° de la LGEEPA se entiende por *ecosistema* a "La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados" (D.O.F., 28 de enero de 1988).

EQUILIBRIO ECOLÓGICO

De acuerdo con la fracción XIV del artículo 3° de la de la LGEEPA se entiende por equilibrio ecológico: "La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos" (D.O.F., 28 de enero de 1988).

ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

Se entiende por ordenamiento ecológico, de acuerdo al artículo 3° fracción XXIV de la LGEEPA, al "instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o indicar el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección al medio ambiente, la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis, tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos" (D.O.F., 28 de enero de 1988).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El artículo 2° fracción XIV de la LGAH define como *ordenamiento territorial* de los asentamientos humanos a "El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional" (D.O.F., 21 de julio 1993).

PLAN

Instrumento diseñado para obtener ciertos alcances. En él se expresan el conjunto de acciones, con ciertas intenciones propuestas como directrices por realizar. Estas se resumen en políticas, metas, estrategias, tácticas, y sobre todo contienen los métodos, técnicas e instrumentos que se utilizarán en la realidad para obtener los alcances mencionados. Los planes se dividen por el tiempo de aplicación y el espacio donde se aplicarán. A su vez, los primeros se dividen en planes a corto y largo plazo, y los segundos en nacionales o globales, como el *Plan Nacional de Desarrollo* en México, que reúne las políticas nacionales y sectoriales de un país; los Planes estatales o de entidad, como los planes estatales de desarrollo, donde se resumen las políticas de las entidades, tomando en cuenta los lineamientos nacionales y acciones sectoriales dentro de los alcances de dichas entidades; municipales, que integran las políticas nacionales y estatales, dentro de un municipio urbano-rural-regional, entre otros.

PLANEACIÓN

Acción de planear o hacer planes. Se refiere al proceso de elaboración de planes, analizando situaciones actuales por medio del diagnóstico de los fenómenos sociales, demográficos, políticos, administrativos, culturales, económicos, y las condiciones de ocupación del suelo, etc., con objeto de definir alcances y fines dentro de una coherencia sistemática, hasta llegar a pronósticos que definan las accio-

nes a seguir en planes específicos. Son sinónimos los términos: planificación, planeamiento.

PROCESO DE URBANIZACIÓN

Se entiende como proceso de transformación de los patrones culturales y formas de vida de la población rural, a patrones culturales y formas de vida urbanas, ya sea por concentración de la población en núcleos urbanos, coincidente con la acumulación de tecnologías y recursos que permiten o han permitido la transformación cultural del medio, manifiesta entre otros aspectos, en el desarrollo de diversas actividades diferentes a los agropecuarios y la institución de múltiples elementos de infraestructura y equipamiento de servicios.

URBANISMO

Es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana. El *Diccionario de la lengua española* señala que el vocablo *urbano*, deriva del latín *urbs*, *urbis*, *urbanus*, "perteneciente o relativo a la ciudad" (RAE, 2001); asimismo, define el término *urbanismo* como: "conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades" (*ibídem*). El Urbanismo es una actividad interdisciplinaria en los aspectos de planificación y control, y un proceso, en tanto su relación continua en el tiempo con su realización; debiendo tener características de una función y acción gubernamental de participación social continua, ya que el objetivo fundamental es lograr el bienestar social, adecuando el proceso del urbanismo a las necesidades y demandas de la población. El urbanismo debe considerar, estudiar y planificar el medio urbano en relación a la interacción dinámica de éste con su región o territorio circundante. Por otra parte, el *Diccionario de Arquitectura y Urbanismo* define el urbanismo como: "ciencia que estudia y organiza el espacio urbano contenedor, para que en él se desarrollen las comunidades dentro de una realidad social determinada, o sea, estudia el territorio, emplazamiento y los sitios geográficos, así como las transformaciones materiales de los mismos para contener a una organización social humana, y todas las actividades que de ella se generen" (Camacho Cardona, 1998:704).

ZONA METROPOLITANA

El artículo 2°, fracción XX de la LGAH define como *zona metropolitana* a "el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población" (D.O.F., 21 de julio 1993).

ZONIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO

Aspecto de la planificación urbanística que consiste en el ordenamiento de los

elementos y actividades urbanas y regionales por sectores parciales o zonas, en función de sus características homogéneas y con el fin de lograr mayor eficacia en su utilización; evitando interferencias entre las actividades y promoviendo el bienestar de la población. La zonificación se manifiesta en una reglamentación legal de usos del suelo y planos de zonificación en que se delimitan y especifican los diversos usos.

FINALIDAD DEL DERECHO URBANÍSTICO

El jurista español Eduardo García de Enterría, en su obra *Lecciones de derecho urbanístico*, ha destacado tres grandes temas de la disciplina jurídica que nos ocupa: primero, la organización administrativa del mismo, con expresión de las competencias legales y potestades públicas de decisión, y por ende, de los procedimientos de participación ciudadana y eventuales garantías; segundo, el tema de la incidencia de la ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y en especial sobre el derecho de propiedad o aprovechamiento del suelo; y tercero, el tema del régimen financiero del urbanismo, tanto en su aspecto público o de derecho financiero estrictamente tal, como en cuanto a las técnicas de recuperación o distribución de plusvalías entre los propietarios (Civitas Ediciones S.L. 1981).

MÉTODO DE APROXIMACIÓN AL DERECHO URBANÍSTICO

INTERDISCIPLINARIEDAD JURÍDICA

El término interdisciplinariedad se refiere al tipo de trabajo científico que requiere la colaboración de diversas disciplinas sociales y técnicas diferentes entre sí y con relaciones definidas a fin de que sus actividades no se produzcan en forma aislada, dispersa y fraccionada. El término también se aplica a todo proceso de integración de varias disciplinas, para la búsqueda de soluciones a problemas de investigación, por lo cual, excluye la verticalidad de las investigaciones como proceso creativo.

No es multidisciplinariedad ni tampoco transdisciplinariedad. Implica un análisis multifactorial de un problema, de un caso, un sistema o ambiente, implica un análisis micro y macro.

¿Se utiliza el método interdisciplinar para resolver problemas? Muy raramente.

El ambiente humano, las ciudades y centros de población urbanos y rurales, requieren forzosamente de la utilización del método interdisciplinar para entender y resolver problemáticas.

SISTEMA JURÍDICO COMPLEJO

Un sistema complejo está compuesto por varias partes interconectadas o entrelazadas (subsistemas) que funcionan como un todo. Se configura como un *todo* (sistema complejo) y *partes* (sistemas o subsistemas). Multiplicadas, inicia con materia y antimateria en cualquiera de sus modalidades, termina con la suma del universo. La aplicación de sistemas complejos investiga las analogías, paralelismos, semejanzas, problemáticas y correlaciones de los conceptos, leyes y modelos de los componentes de un *sistema*. La metodología de sistemas complejos busca principios fundamentales, fórmulas, pautas, criterios, estructuras, procesos o interacciones que apliquen a través de numerosas disciplinas, problemas y escala de magnitudes de cada subsistema o fuente real, pese a la diferencia obvia de las partes de los distintos sistemas. Fomenta la transferencia de conocimientos entre las diversas ciencias. Promueve la unidad de las ciencias y trata de obtener la uniformidad del lenguaje científico. Analiza el sistema completo, las relaciones con su entorno manteniendo además las conexiones internas y externas de sus elementos. Una de las ideas básicas en la *Teoría general de los sistemas* es que el todo es más (y es otra cosa) que la suma de sus partes porque las características de las partes constitutivas de ese todo no son explicables a partir de las características de las partes aisladas. Es otra cosa y es más porque la entidad de nivel superior tiene otras capacidades que las partes que lo componen.

La piedra angular de la existencia de todo sistema consiste en el hecho de que constituya una entidad aislada pero su aislamiento no es absoluto, aunque sí lo suficiente, para poder ser distinguido de su entorno, clara y permanentemente.

EL SER HUMANO, LA FAMILIA, LA COMUNIDAD, LA CIUDAD, LOS CENTROS DE POBLACION, MUNICIPIOS, ZONAS CONURBADAS, METROPOLIS, LOS ESTADOS, EL PAÍS Y EL PLANETA FUNCIONAN INTEGRALMENTE COMO UN SISTEMA- AMBIENTE

El *sistema jurídico* funciona como un ambiente o entorno. La relación entre el derecho y otros sistemas es igual a la relación entre un organismo y su ambiente. El derecho se asemeja a una célula, dentro de un ambiente= molécula.

El derecho está formado por diversos sistemas o subsistemas. Los subsistemas se interrelacionan en una pirámide molecular, flexible, con redes de normas (superación del modelo kelseniano vertical) con relaciones en capas, de gradación supra-subordinación y transversalidad, autónomas y a veces excluyentes (por ejemplo en el caso de atribuciones exclusivas) pero complementarias, con vínculos, concurrencia y reciprocidad. Un ejemplo clásico de sistemas complejos lo es el análisis de las facultades concurrentes.

Cuando no hay un sistema claramente conceptualizado, se producen sin control ni articulación las Leyes y ordenaciones que se contraponen entre sí, no se articulan, no funcionan o se aplican en la realidad, generando un serio problema de legitimidad política. Esto es, ordenamientos que son legales, por cumplir las formalidades para su expedi-

ción, pero la población no los siente como suyos, y no los cumple o se identifica con ellos.

El *sistema jurídico* se relaciona e interactúa con el Sistema Naturaleza y recursos naturales a partir de actividades de los seres humanos individual y colectivamente considerados.

Aplicación de los sistemas complejos al concepto de *plenitud permética del orden jurídico* (visión celular), el sistema jurídico funciona como una burbuja flexible, que comprende la totalidad normativa de las actividades humanas sobre los recursos naturales y cósmicos.

VISIÓN JURÍDICA DE LO "URBANO"

Tradicionalmente concebimos a lo "urbano" distinto de lo "rural" y de lo "ambiental".

La nueva realidad de México está presentando un fenómeno urbanístico funcional, economicista, fomentador de plusvalías inmobiliarias y tecnológico globalizante, que está absorbiendo el fenómeno espacial de la concepción de la *ciudad*, de la *urbe* y lo *rural*. Esto es, estamos en presencia de conglomerados que trascienden el espacio y los límites tradicionales de municipios, estados, ejidos, comunidades y ciudades. Los espacios territoriales con asentamientos humanos están formando urbes globales, con existencia propia, asociadas al concepto de región.

Los límites físicos y funcionales entre ciudades, estados y municipios van en tendencia de desaparición: léase conurbación, metropolización, megalopolización. Las conurbaciones son muestra de que el concepto de ciudad, municipio e incluso "entidad federativa" se han desvanecido en el concepto *conurbación*, zona metropolitana o región: física, funcionalmente, socialmente, territorialmente, política y administrativamente.

Los ejidos, comunidades rurales y centros rurales de población en su gran parte están vinculados física o funcionalmente a los suburbios de las ciudades, y zonas de crecimiento. En los ejidos, comunidades, ciudades y centros de población urbana y rural existe el acto urbanístico, esto es, el aprovechamiento de recursos naturales y del territorio –multidimensional– con fines humanos –económicos–.

Esta situación está generando serios problemas jurídicos al tratar de armonizar las normas de derecho agrario con las normas jurídicas urbanísticas, ambientales y las civiles cuando se enfrentan a los problemas y realidades en cada ámbito que interactúan sobre el otro, derivado de la falta de visión considerando al derecho como sistema complejo.

El medio ambiente es un entorno que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores y elementos físicos, naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del ser humano y en las generaciones

venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura.

El concepto de lo "urbano" en una verdadera *Reforma Urbanística del Estado* ya no se refiere a un proceso territorial de ocupación física del suelo "dentro" de los espacios de las ciudades, –exclusión entre lo urbano-rural y suburbano–, sino a las actividades humanas con fines de utilización o aprovechamiento de recursos naturales con fines económicos, dentro y fuera de las "ciudades", en zonas urbanas, rurales o suburbanas.

La nueva visión del derecho urbanístico a la luz de una verdadera Reforma del Estado parte de considerar lo "urbano" como "urbano-agrario-ambiental", siempre como un sistema jurídico complejo, que requiere estudios y tratamientos interdisciplinares y el estudio de los componentes o instituciones jurídicas como si de múltiples capas se tratara. En este contexto, lo "urbano" ya no es propio de una actividad territorial de ocupación física del suelo, sino es un concepto más amplio e integral: implica redes globalizadas y tecnológicas de comunicación e información, redes económicas, sociales y culturales que se extienden mas allá de los territorios físicos delimitados jurídicamente. Lo urbano existirá donde exista un modo de comunicación y una actividad humana (fundamentalmente económica, social, cultural, política o de asentamiento permanente o provisional) interactuando con los recursos naturales, no solo el "suelo".

Por tanto, el concepto de lo "urbano" a la óptica de una verdadera Reforma Urbanística del Estado considera en dicho género con una visión integral espacial: las especies "rural – urbano – ambiental", que quedarán englobadas en el concepto de "lo urbano", como un sistema complejo. Esta visión guarda congruencia en este nuevo concepto de lo "urbano" con la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, de la que hablaremos más adelante, que precisa:

> A los efectos de esta carta se denomina ciudad a toda villa, aldea, capital, localidad, suburbio, ayuntamiento, o pueblo que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano, tanto sea urbano, semi rural o rural. A los efectos de esta carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades (2005).

CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO URBANÍSTICO

El derecho urbanístico muestra las siguientes características:

1. Es un derecho eminentemente dinámico porque su contenido exige cambios normativos permanentes con motivo de las transformaciones y procesos que se realizan en los centros de población urbanos y rurales, con el propósito de conducir e impulsar esas transformaciones. Por ende, el derecho urbanístico es un derecho revolucionario, porque su finalidad es transformar la estructura de dichos centros de población, para hacer valer los imperativos de la democracia como sistema de vida a que hace

referencia el artículo 3° Constitucional.

2. El contenido de esa disciplina es de carácter preponderantemente económico pero humanista, ya que se refiere al uso, disfrute y disposición de la riqueza y espacio que inciden en el desarrollo de los centros urbanos y rurales de población y en la calidad de la vida de los habitantes y sus derechos fundamentales, en un marco de aprovechamiento racional de los recursos naturales.

3. El derecho urbanístico es un complejo normativo mixto porque sus disposiciones pertenecen tanto al *derecho público*, como al *derecho privado* y *derecho social* y, por ende, se orienta a tutelar el interés público, el interés de los particulares y el interés de los grupos sociales, en un sentido armónico. En este sentido no es solamente derecho público, porque no regula solamente las actividades del Estado en relaciones de *imperium*, ni tampoco regula exclusivamente relaciones entre particulares, propias del derecho privado, ni tampoco normativiza solamente las relaciones que operan en el agrupamiento de personas que protagonizan papeles importantes dentro de la vida del Estado, como en el derecho social.

4. La fuente preponderante del derecho urbanístico se encuentra en los Tratados Internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la actividad reglamentaria y administrativa del ejecutivo federal, estatal o los ayuntamientos. La dinámica realidad urbana y ambiental, siempre en constante transformación, hace indispensable que los poderes públicos tengan una injerencia normativa y operativa permanente relacionadas con las múltiples relaciones y el cambio que se vive en los centros de población.

5. El urbanístico es un derecho preponderantemente de propiedad y de aprovechamiento del espacio, porque una de sus principales problemáticas es la reglamentación del uso, disfrute y disposición de los bienes corpóreos multidimensionales susceptibles de apropiación y aprovechamiento. En esta disciplina se implica la propiedad pública, propiedad social y propiedad privada.

6. Es un derecho flexible, ya que atribuye a la autoridad amplia potestad para resolver discrecionalmente las cuestiones urbanas con visión de integralidad, conforme a la coyuntura y a los dictados de la técnica, y asimismo, porque debe transformarse permanentemente con un sentido de anticipación a los problemas que se generan en los centros urbanos y rurales de población, así como los relacionados con la relación hombre-ambiente.

7. Es un derecho de previsión y anticipación. Si en principio la norma jurídica es fundamentalmente una regla que prevé una conducta y en ella siempre hay implícito un

proyecto social, en el derecho urbanístico la previsión y los pactos políticos sociales fundamentales deben ser el móvil por excelencia, ya que las decisiones de la autoridad administrativa se deben apegar a los instrumentos de previsión que constituyen los programas de desarrollo urbano, obra pública y ordenamiento ecológico y que parten de los planes de desarrollo económico y social, con apego a los derechos fundamentales. Sin herramientas de planeación y programática no es posible que se configure un derecho urbanístico.

8. Los valores que se busca realizar al derecho urbanístico son múltiples y de distinta naturaleza: son políticos –el establecimiento de una gestión urbana democrática como sistema de vida–; sociales –la provisión de un mínimo de bienestar material, emocional y espiritual, como elementos de la dignidad humana–; económicos –la eficacia del sistema económico de los centros de población urbanos y rurales en un marco de sostenibilidad ambiental–; administrativos –la eficacia de la administración urbanística–, y culturales –la preservación e incremento del patrimonio cultural–.

9. El derecho urbanístico es un derecho técnico e interdisciplinar, esto es, sus principales instrumentos son un conjunto de técnicas jurídicas proporcionadas por diversas disciplinas del conocimiento. Las necesidades de la técnica desencadenan la aplicación de la normativa jurídica urbanística. No basta para ello solo la ciencia del especialista en derecho. El derecho urbanístico busca provocar un comportamiento socialmente útil; pero al mismo tiempo se dirige a hacerlo técnicamente posible con el apoyo de todas las disciplinas que incidan en el desarrollo humano.

10. Se trata de un derecho de intervención: su objeto principal es la regulación de la injerencia estatal en las relaciones que existen entre los habitantes de los centros de población y la ordenación de la actividad de los agentes económicos en el aprovechamiento del espacio y su entorno.

11. Es un derecho que privilegia la justicia social: la redistribución justa de la economía, entre las clases sociales con el fin de lograr que el ser humano logre el máximo derecho fundamental: a una vida digna. El Estado, con la aplicación del derecho urbanístico, actúa para corregir la distribución espontánea de las cargas y ventajas que produce vivir en asentamientos humanos urbanos o rurales.

12. Se trata de un derecho nuevo. A pesar de que desde tiempo inmemorial –léase Código de Hammurabi en Mesopotamia, Ordenanzas de Hipódamo en Grecia, Ordenanzas de Felipe II en España–, han cobrado vigencia ordenamientos que han normado algunas aristas de la cuestión urbana, es hasta muy recientemente que se han expedido instrumentos legales que forman ya un cuerpo armónico por los principios generales que desarrollan, por la base constitucional –artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 25°, 26°,

27°, 73°, 115°, 116°, 121°, 133° de la Constitución General de la República– y, por la amplitud de los Poderes Públicos del ámbito federal, estatal y municipal que lo ejecutan y aplican.

13. El derecho urbanístico es un derecho con visión de integralidad . Esto implica que sus contenidos se encuentran diseminados como sistemas complejos o capas entre diversas disciplinas que implican los fenómenos urbanos-ambientales, así como la relación entre los seres humanos y los elementos económicos; por ejemplo, las capas forestal, ambiental, cultural, económica, política, agraria, catastral, registral, domanial, civil, administrativa, penal, sociológica, de riesgos, etc., la visión del derecho urbanístico como sistema complejo implica que se conforma de múltiples capas de regulación con visión horizontal, vertical, pero sobre todo transversal, donde los elementos que lo conforman interactúan entre sí; subsisten como entes autónomos, pero en todo momento lo que suceda en una capa tiene repercusiones en las otras, afectando las relaciones de los integrantes de asentamientos humanos y su entorno.

14. Es un derecho de jurisdicción mixta porque tiene materias y regulaciones que a los tres niveles del poder público –a la federación, a los estados y a los municipios– toca crear, ejecutar o aplicar, y subsume materias que corresponden a los tres niveles.

15. Es un derecho social, ya que su fin último consiste en proporcionar los mecanismos para lograr un mínimo o entorno vital para que los seres humanos, individual y colectivamente considerados, puedan contar con una vida digna, así como para prevenir, proteger, investigar, sancionar y reparar los derechos humanos fundamentales de toda persona que resida en un asentamiento humano, cualesquiera que sea su dimensión y temporalidad.
    Sobre este respecto cabe precisar, que para la defensa de los derechos urbanos fundamentales se han creado en el país diversas Procuradurías Urbanas o Ambientales que tienen a su cargo entre sus funciones el investigar violaciones, ser representantes y defensores de los derechos urbanos y ambientales de la sociedad, orientar a los ciudadanos, realizar las diligencias conducentes, emitir dictámenes, exigir el cumplimiento de las disposiciones violadas, presentar denuncias, y en algunos casos pueden imponer las sanciones correspondientes.
    Procuradurías estatales de naturaleza urbanística y ambiental:

    - Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT).
    - Procuraduría de Desarrollo Urbana del Estado de Jalisco (PRODEUR).
    - Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.
    - Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato (PAOTGTO).
    - Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (PPA).
    - Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

- Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente de Aguascalientes (PROESPA).
- Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente de Veracruz (PMAVER).
- Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Michoacán (PROAM).
- Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Campeche.
- Procuraduría de Protección al Ambiente y Desarrollo Urbano del Estado de Querétaro.
- Procuraduría de Protección Ecológica del Estado de Guerrero (PROPEG).

A nivel Federal funciona la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la que en el artículo 118° del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) funciona como órgano ejecutor, de vigilancia, representación social y sancionador. La PROFEPA realiza inspecciones, impone medidas de seguridad y sanciones, y es representante de los intereses ambientales de la sociedad.

16. Es un derecho judiciable, en tanto existen mecanismos múltiples para hacer valer la defensa de los derechos urbanos fundamentales, los conflictos competenciales en materia urbanística, como los juicios híbridos urbanos-civiles, los procedimientos contenciosos administrativos ante las propias autoridades urbanas y ambientales, el ejercicio de acciones en los tribunales de lo contencioso administrativo, la regulación de denuncias urbanas y ambientales populares, la existencia de Procuradurías Urbanas y Ambientales en diversos Estados del país, los juicios urbanísticos y ambientales de amparo, y en el caso de la nueva Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la creación de juzgados de distrito especializados en materia ambiental.

17. Tendencia a la codificación legislativa: Hoy en México se ha iniciado la tendencia de recoger en un Código todos los ordenamientos que regulan a la problemática urbanística en los centros de población, como en los siguientes casos:

18. Códigos en materia urbanística en México con datos de publicación en el órgano oficial de difusión (al mes de agosto del 2013):

- Código Urbano para el Estado de Aguascalientes. (29 de mayo 1994)
- Código Urbano del Estado de Zacatecas. (11 de septiembre 1996)
- Código para la Biodiversidad del Estado de México. (3 de mayo de 2006)
- Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo. (26 Diciembre 2007)
- Código Urbano para el Estado de Jalisco. (27 de septiembre de 2008)
- Código Urbano para el Estado de Querétaro. (31 de mayo 2012)
- Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. (25 de septiembre 2012)

CONTENIDOS DEL DERECHO URBANÍSTICO

El método sugerido para definir los contenidos del derecho urbanístico consiste en agrupar alrededor de cada uno de los grandes asuntos que se desarrollan en los centros urbanos y rurales de población, las normas que se les aplican y que forman parte de distintas disciplinas y ordenamientos, como si de un sistema complejo se tratara. Así el derecho urbanístico se configura como un agrupamiento de las soluciones normativas a los problemas de los centros urbanos y rurales de población, que se encuentran dispersas en las disciplinas jurídicas y técnicas.

Las disciplinas fundamentales que proveen de contenido al derecho urbanístico son: el derecho constitucional, el derecho internacional, el derecho civil, el derecho registral, el derecho fiscal, el derecho agrario, el derecho marítimo, la legislación de los asentamientos humanos, el derecho social, el derecho penal, el derecho turístico, el derecho económico, el derecho laboral, el derecho ecológico o ambiental, el derecho procesal, el derecho internacional, y principalmente, el derecho administrativo.

El derecho urbanístico toma del *Derecho Constitucional* normas básicas: los derechos humanos fundamentales, las bases del sistema de planeación democrática, las modalidades urbanísticas y ambientales al derecho de propiedad, el derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho a la cultura, a la salud, el derecho de tránsito y de trabajo, las bases para la defensa de los derechos fundamentales y sus garantías respecto a los actos u omisiones de las autoridades urbanas y ambientales, los contenidos protectores y reguladores de los tratados internacionales, así como las facultades y potestades de los poderes constituidos federales, estatales y municipales en materia urbanística.

El *Derecho Internacional* aporta enormemente contenidos al Derecho Urbanístico, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y todos los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en materia urbanística, ambiental, cultural, de salud, sociales, económicos, mismos que actualmente constituyen Ley Suprema en toda la Unión, con preeminencia sobre el derecho federal, local y municipal.

Del *Derecho Civil y Procesal Civil*, se relaciona íntimamente en aspectos como los derechos reales, sus contenidos, las limitaciones al ejercicio de los derechos, los atributos de la propiedad, los contratos, la regulación de los bienes, las acciones y juicios inmobiliarios, acciones colectivas, medios probatorios, medidas precautorias en materia urbanística, definición de servidumbres, derechos de la personalidad asociados a la urbanística, la regulación de los diferentes modos de presentarse la propiedad privada, fraccionamientos, condominios, copropiedad etc.

Del *Derecho Agrario* se vincula plenamente con el aprovechamiento de la propiedad social dentro de territorios municipales, la delimitación de tierras de origen rural, el aprovechamiento de aguas, la zonificación agraria, los procedimientos de asignación de tierras, las facultades de las asambleas ejidales y comunales, causas de expropiación urbanística, aprovechamiento y cuidado ambiental de recursos en ejidos y comunidades, la intervención de las autoridades urbanísticas en actos de aprovechamiento, planea-

miento y disposición de tierras; soluciones para la incorporación de tierras ejidales o comunales a las manchas urbanas y la regularización de los regímenes de aprovechamiento agrario a esquemas del derecho civil y administrativo. Asimismo las regulaciones de uso del suelo, construcción, fraccionamiento y subdivisión en tierras sujetas a régimen ejidal o comunal.

Al *Derecho Fiscal* pertenecen las normas que se refieren al régimen financiero del urbanismo; la tributación sobre las plusvalías y los bienes inmobiliarios, el régimen financiero de los derechos y contribuciones municipales, el régimen financiero de la obra pública, los servicios municipales, los gravámenes ambientales y los tributos que tienden a distribuir socialmente las economías y des-economías urbanas, entre otros.

El *Derecho del Trabajo* aporta las instituciones laborales relativas a la vivienda que deben proporcionar las empresas, las instituciones jurídicas derivadas de la aplicación de programas en este campo por parte de las dependencias y entidades gubernamentales, así como las prestaciones pactadas en materia habitacional que tenga a las ciudades y centros de población como marco.

El *Derecho Ambiental* suministra las disposiciones que en leyes, reglamentos, programas y normas oficiales que se han expedido para preservar y mejorar el medio físico natural y humano, así como las regulaciones ambientales a los procesos relacionados con la transformación del espacio natural en urbanizado.

El *Derecho Civil, Notarial y Registral* ministran elementos para la regulación de la propiedad inmobiliaria, los derechos reales relacionados con el aprovechamiento y comercialización de inmuebles en centros de población, el otorgamiento de seguridades jurídicas relacionadas con movimientos del suelo, lo edificado sobre el mismo y su titulación, así como para la regulación del fenómeno inquilinario e inmobiliario en general.

El *Derecho Administrativo* es la disciplina que contribuye más ampliamente con normas que encuentran una nueva sistemática en el derecho urbanístico: la regulación y la organización de la administración pública urbana, la justicia urbana y ambiental a nivel jurisdiccional, el régimen de los actos administrativos, y la normación de los métodos imperativos y no imperativos que tiene el Estado para conducir e inducir el desarrollo urbano.

El *Derecho Penal*, aporta todas las conductas que son tipificadas como delitos o tipos penales relacionadas con el aprovechamiento de inmuebles, derechos reales, conductas u omisiones contra el medio ambiente y los asentamientos humanos.

La heterogeneidad y diversidad de las normas que constituyen el derecho urbanístico se disuelve porque comparten el mismo objeto, que les da homogeneidad y coordinación en la nueva sistemática que representa esta joven disciplina. En el derecho urbanístico se fusionan, integran y cobran armonía las normas que regulan parcialmente la cuestión urbana. El elemento que comparten y que permite esa homogeneización es precisamente esa finalidad de resolver los problemas de los centros de población integralmente y de mejorarlos cualitativamente.

Como disciplinas auxiliares del derecho urbanístico podemos mencionar entre las

más importantes las siguientes: arquitectura, urbanismo, ingenierías -principalmente la civil, mecánica, industrial, municipal-, medicina y disciplinas afines, pedagogía, física, contaduría y finanzas, administración privada o pública, valuación, topografía, informática y sistemas computacionales, geografía, geología, geomática y manejo de sistemas de información geográfica, arqueología, antropología y restauración, sistemas computacionales, turismo, economía, ecología y ciencias ambientales, diseño arquitectónico, urbano y ambiental, sociología, demografía, mercadotecnia y comercio, entre otras.

MATERIAS QUE COMPRENDE EL DERECHO URBANÍSTICO

En un sentido general podemos establecer que las materias y conceptos más importantes que comprende el derecho urbanístico son:

- Marco internacional del desarrollo urbano, derechos humanos fundamentales y asentamientos humanos.
- Sistema de planeación del desarrollo urbano.
- Delimitación de competencias. (Sistema Concurrente).
- Zonas metropolitanas y de conurbación.
- Planeación regional.
- Planeación urbana y ordenamiento territorial federal, estatal y municipal.
- Reservas territoriales, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento.
- Regulación urbanística de zonas federales previstas en ordenamientos legales y régimen de aguas nacionales.
- Regulación urbanística de zonas ejidales y comunales.
- Zonificación y regulación del uso del suelo.
- Límites municipales y de centros de población.
- Asentamientos irregulares y regularización de tenencia de la tierra.
- Vivienda.
- Construcciones.
- Regulaciones culturales.
- Bienes Nacionales.
- Derechos de Vía.
- Puertos.
- Regulaciones marinas.
- Regulación de monumentos y zonas de monumentos.
- Anuncios e imagen urbana.
- Fraccionamientos, urbanizaciones, relotificaciones, fusiones, subdivisiones y particiones del suelo.
- Obras públicas. Órganos y Procedimientos de asignación, contratación y ejecución de obra.
- Servicios públicos.
- Ecología: planeación, ordenamiento ecológico y protección Ambiental.
- Impacto Ambiental.
- Protección civil.
- Riesgos.
- Cambio Climático.

- Aspectos fiscales y contributivos.
- Movilidad.
- Vías generales de comunicación.
- Infraestructura y equipamiento.
- Turismo.
- Aspectos civiles y penales implicados.
- Aspectos notariales, registrales y catastrales del desarrollo urbano.
- Implicaciones urbanas en la legislación agraria, fiscal, registral y administrativa.
- Actos de autoridad, medidas de seguridad, sanciones, procedimientos de molestia, medios de impugnación legal y constitucional.

El siglo XX en México: Regulación jurídico-urbana

INICIOS LEGALES DE LA PLANEACIÓN

México inicia sus primeros intentos de planeación en el siglo pasado, en el período de 1917 a 1946, como parte de la estructuración del nuevo Estado Mexicano, después de la Revolución Mexicana, período en el que destaca la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, misma que se distingue de la Constitución de 1857, debido a que se otorgaba al Estado la conducción de los asuntos sociales y económicos. La Constitución de 1917 presenta también otra característica muy importante, el fomento del nacionalismo, es decir, da un gran impulso a la unidad nacional. Así, señala sus primeros esbozos de planeación en México, en particular en su artículo 27°, donde marca que la propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio mexicano y los recursos del subsuelo corresponden originalmente a la nación, y que ésta tiene derecho de trasmitir su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada.

Se puede considerar como el primer intento de planeación serio en México, el decreto que crea la *Ley sobre Planeación General de la República*, el 12 de julio de 1930. La Ley que se comenta tenía por objeto la formación del "Plano Nacional de México" que es en sí, la realización de un inventario de los recursos potenciales con que contaba el territorio mexicano con el propósito de apoyar el proceso de industrialización. Este proyecto estuvo a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con apoyo de la Comisión Nacional de Planeación. El "Plano Nacional de México" debía contener una serie de documentos gráficos, que permitieran expresar ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obra material, de tal manera que permitiera crear un plano de conjunto, coordinador y regulador del desarrollo del país. En cuanto a la concepción del término planeación dentro de la Ley, no marca una definición o enfoque, pero de manera general hace un análisis descriptivo de los recursos naturales del país.

Con la finalidad de llevar a cabo los postulados de la Revolución Mexicana y con el

propósito de elevar el nivel de vida de la población, se elabora el primer *Plan Sexenal 1934-1940*, que es llevado a cabo por el Gral. Lázaro Cárdenas del Río. El Plan Sexenal sólo enmarcaba actividades del sector público, poniendo especial énfasis en los aspectos de la administración pública. Ahora bien, este Plan Sexenal no tenía un enfoque de planeación en particular, ya que solamente señalaba actividades del sector público. Arturo Guillén señala que "no establece siquiera el ritmo a que debe crecer el producto nacional" (1985:39), ya que en el plan se mezclan elementos como objetivos, estrategias, metas, entre otros. Sin embargo, el Plan Sexenal presentaba una visión global de los problemas económicos, sociales y políticos de la época. En su elaboración participaron distintas dependencias de los tres niveles del gobierno, y al respecto Jorge Gallegos Contreras señala que "fue producto de una amplia participación y llevado a cabo como una primera experiencia con ciertos resultados positivos" (1996:390).

LA PRIMERA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS 1976

Es en los años setenta, cuando el creciente problema que representaban los asentamientos humanos y la casi ausencia de instrumentos jurídicos para orientar el desarrollo urbano en las entidades federativas planteó el imperativo de establecer disposiciones legislativas para el ordenamiento territorial de los centros de población. Con el fin de delinear las pautas del desarrollo del país, se expidió en 1974 la *Ley de Población*, facultándose al Estado para fomentar la adecuada distribución de la población. Lo anterior, aunado con la importancia que a nivel internacional adquirió la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos –comúnmente conocida como Hábitat I– verificada en el año de 1976, en Vancouver Canadá, desembocó en un esfuerzo nacional que se materializó en las siguiente forma:

El 6 de febrero de 1976 se publica en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 27°, 73° y 115° de la Constitución General de la República*. En el párrafo tercero del artículo 27° Constitucional, se consignó la facultad que tiene la Nación para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad. En la fracción XXIX-C del artículo 73° Constitucional se estableció la facultad del Congreso Federal para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, para cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27° Constitucional. En el artículo 115° de la Constitución se estableció que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias expidieran las leyes y reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a centros urbanos para cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27° Constitucional y que cuando dos o más centros urbanos situados en territo-

rios de dos o más entidades federativas formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, planificarían y regularían de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.

Previamente a la Conferencia de la ONU "Hábitat I" se publica en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, la *Ley General de Asentamientos Humanos*. Dicha Ley sirvió de base para que las Entidades Federativas expidieran sus respectivas leyes en la materia, así como planes, programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; de igual forma se establecieron instancias dedicadas a la planeación y administración urbana.

En el artículo 1° de la Ley que se comenta se estableció claramente su objeto:

I. Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y
III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En el artículo 3° se estableció el objetivo básico de la legislación urbanística: constituir un instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

De igual forma la *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1976 estableció que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme lo prevén los programas de desarrollo urbano respectivos.

El artículo 4° dejó las bases del Sistema Nacional de Programación Urbana; constituido por: un programa sectorial de desarrollo urbano (ámbito federal), programas estatales de desarrollo urbano, programas de zonas conurbadas, planes o programas municipales de desarrollo urbano.

En el periodo de enero a marzo de 1977 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU), aprobado el 12 de mayo de 1978, marcando el inicio de la planeación urbana en México de manera general y con directrices de desarrollo local. Aunque ya se venía realizando planeación urbana desde décadas atrás, sólo que era de manera local y muy marcada en desarrollar determinadas zonas del país.

Gustavo Garza y Sergio Puente señalan la importancia que se puede considerar con el PNDU, al decir que es un plan normativo, es el primer documento normativo que regula el proceso de producción y estructuración del espacio urbano, contempla un apartado denominado "Prevención y atención de emergencias urbanas", y plantea el término "Conurbación" (Gustavo Garza y Sergio Puente, 1989:89).

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (D.O.F., 29 de diciembre 1976) contempla la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como una entidad

encargada de la definición de políticas y objetivos en materia de asentamientos humanos.

La regulación ambiental de los Asentamientos Humanos se enfatiza con la creación tanto de la Subsecretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente (1976) como la Dirección General de Ecología Urbana, dependiente de la SAHOP (1977).

En 1978 se crea el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* derivado de la *Ley General de Asentamientos Humanos*.

LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Cabe destacar que en el período 1976-1982 se expidieron planes de ordenamiento de seis grandes zonas Conurbadas, programas sectoriales de suelo urbano, el *Programa Nacional de Vivienda 1980-1982*; se crearon diversas reservas territoriales y un *Programa Nacional de Desarrollo Ecológico de los Asentamientos Humanos*.

En diciembre de 1981, se adicionó la *Ley General de Asentamientos Humanos*, con un capítulo denominado "de la tierra para vivienda", señalándose que era de utilidad pública la adquisición de terrenos para este fin, de acuerdo con lo previsto en los programas de desarrollo urbano y de vivienda.

PLANEACIÓN INSTITUCIONALIZADA

A partir de diciembre de 1982, en México se consolida un sistema de planeación a nivel nacional, con normativa en los tres niveles de gobierno. Hechos importantes son: Las modificaciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en sus artículos 25°, 26°, 27° y 28°, con la finalidad de establecer un sistema de planeación del desarrollo. Asimismo se promulga la *Ley de Planeación*, el 30 de diciembre de 1982 y se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983. Con la *Ley de Planeación* se crea el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, donde su importancia radica en la inclusión de la participación ciudadana en el desarrollo nacional. De igual modo, en el mes de diciembre de 1982, se reforma el artículo 115° Constitucional, el cual restituye al municipio las atribuciones básicas de su función administrativa. Con la *Ley de Planeación* y el *Sistema Nacional de Planeación Democrática*, se jerarquiza la planeación en México, señalando la diferencia entre plan y programa, y los procesos de planeación en los tres niveles de gobierno. Así como también, obliga a los gobiernos, en sus tres niveles, a elaborar planes de desarrollo.

Para 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que substituyó a la SAHOP. La SEDUE funcionaba en tres Subsecretarías: Desarrollo Urbano; Ecología y Vivienda. En el mismo año se promulga la *Ley Federal de Protección al Ambiente* (D.O.F., 11 de enero 1982) que establecía las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y las relativas a la prevención y control sobre los contaminantes.

En 1982 se inician los trabajos legislativos que desembocan en la llamada "Reforma Municipal" modificándose el artículo 115° Constitucional, por virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. En dicha reforma se confieren mayores facultades a los municipios en materia financiera y de administración hacendaría. De igual forma, se modifican las fracciones V y VI del multicitado numeral en los siguientes términos: La fracción V del artículo 115° Constitucional otorgó a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, facultades 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, 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 reservas ecológicas, expidiendo para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27° Constitucional, los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias. En la fracción VI del mismo artículo consignó que, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros de población, en apego a la Ley Federal en la materia.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 3 de febrero de 1983 se reformaron los artículos 25° y 26° de la Constitución, el primero asigna al Estado la rectoría del desarrollo nacional, quien planeará, conducirá, coordinará, regulará y fomentará la actividad económica nacional, sujetándola a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente –principio de desarrollo sustentable–.

Respecto al artículo 26°, se estableció la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, de conformidad con los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución. La planeación será democrática, incorporando en el plan y programas de desarrollo las aspiraciones y demandas de los diversos sectores de la sociedad.

En 1983 se crea la Subsecretaría de Ecología, dependiente de la SEDUE, que retomó las atribuciones de la anterior Dirección de Ecología Urbana, elaborando el *Programa Nacional de Ecología 1984-1988*.

El 7 de febrero de 1983 el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados aprobaron la inscripción en la Constitución General de la República del derecho a la vivienda, en los siguientes términos del artículo 4° que señala que: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, la ley establecerá los instrumentos y apoyos a fin de alcanzar tal objetivo…"

En el mismo año, se promulgan la *Ley de Planeación* y la *Ley Federal de Vivienda*.

Teniendo como fundamento la *Ley de Planeación*, se expide por una parte, el *Plan*

Nacional de Desarrollo 1983-1988; y como una acción sectorial derivada de dicho instrumento de planeación, se crearon tanto el *Programa Nacional de Vivienda 1980-1982*, así como el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*.

El 7 de febrero de 1984 se reformó y adicionó la *Ley General de Asentamientos Humanos* especialmente en lo que se refiere al capítulo V: "De la tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda".

En 1987 se reformaron los artículos 27° y 73°, fracción XXIX, inciso G, de la Constitución Mexicana, con el objeto de incrementar las atribuciones del Estado para imponer modalidades a la propiedad, tendientes a la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para facultar al Congreso Federal para "expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos de los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

Para 1988 se expide la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, vigente desde el 10. de marzo de 1988.

PERÍODO 1989-1994

El Sistema Nacional de Planeación Democrática para el período de referencia se sustentó en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, cuya expresión sectorial fue el *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994*.

Sobre las bases contenidas tanto en la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* como en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, se aprobó el *Programa Nacional de Protección al Medio Ambiente 1990-1994*.

Se expidió igualmente el *Programa Nacional de Vivienda 1990-1994*, derivado del *Plan Nacional de Desarrollo*.

El 25 de mayo de 1992 por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se creó la Secretaría de Desarrollo Social.

El 6 de enero de 1992, se publican en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas al artículo 27° Constitucional, reglamentadas por la nueva *Ley Agraria*, en vigor desde el 27 de febrero de 1992. Dichos ordenamientos fortalecen la capacidad de decisión de los ejidos y comunidades, vinculando las disposiciones urbanísticas con el desenvolvimiento de la vida rural, con franco respeto al medio ambiente. Lo anterior permitió tener una visión jurídica unitaria de los conceptos "urbano", "rural", y lo "ambiental", tradicionalmente separados.

El 1 de diciembre de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley de Aguas Nacionales*, reglamentaria de los párrafos quinto y sexto de la Constitución General de la República, y cuyo objeto es el regular y administrar en todo el territorio nacional las aguas consideradas en el artículo 27° Constitucional, redefiniendo el papel del Estado, los sectores social y privado para mejorar el aprovechamiento del agua.

Para 1993 se establece el *Programa de 100 Ciudades*, operado a través de cinco

líneas de acción:

I. Administración Urbana y regulación del uso de suelo
II. Suelo urbano y reservas territoriales
III. Vialidad y transporte
IV. Atención de aspectos ambientales
V. Renovación urbana de los centros de las ciudades.

El fin básico del *Programa de 100 Ciudades*, consistía en la mejor distribución de la población para abatir la concentración registrada en crescendo continuo en las metrópolis mexicanas.

Las facultades de la Secretaría de Desarrollo Social, quedaron definidas en el artículo 32° de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1994. En 1992 se crean dos dependencias federales como organismos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social: el Instituto Nacional de Ecología (INE) con carácter normativo y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como instancia de vigilancia y control de la normatividad ambiental.

LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE 1993

La *Ley General de Asentamientos Humanos* (LGAH) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. La LGAH es el instrumento legal fundamental para regular los procesos de ordenamiento urbano de los asentamientos humanos mediante la imposición de las modalidades urbanísticas al derecho de propiedad o posesión.

En su origen, la primera *Ley General de Asentamientos Humanos* fue expedida por el Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por los artículos 27°, 73° y 115° de la Constitución General de la República, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976. Esta Ley fue adicionada por medio de un decreto publicado el 29 de diciembre de 1981, para incluir disposiciones en materia de tierra para el desarrollo urbano y vivienda, y el 7 de febrero de 1984, sufrió otra modificación con el fin de adecuarla a las reformas del artículo 115° Constitucional.

La *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1976 fue abrogada por la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

Con la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos*, México acudió a la Conferencia Internacional de la Organización de la Naciones Unidas (ONU) "Hábitat II ", celebrada en Estambul, Turquía.

La *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1993 se encuentra compuesta por 60 artículos y 4 transitorios distribuidos en 9 capítulos:

Primero: Disposiciones Generales.

Segundo: De la concurrencia y coordinación de autoridades.
Tercero: De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.
Cuarto: De las conurbaciones.
Quinto: De las regulaciones a la propiedad en los centros de población.
Sexto: De las reservas territoriales.
Séptimo: De la participación social.
Octavo: Del fomento al desarrollo urbano.
Noveno: Del control del desarrollo urbano.

La *Ley General de Asentamientos Humanos* ha sufrido las siguientes modificaciones:

Decreto publicado el 5 de Agosto de 1994 (D.O.F.): *Adicionó la fracción XIX del artículo 3º; la fracción IX del artículo 33, pasando la fracción IX a fracción X, y la fracción XII del artículo 51 de la LGAH.* Esta reforma incorporó previsiones en materia de accesibilidad y derechos de la población con discapacidad.

Decreto publicado el 30 de noviembre del 2010 (D.O.F.): *Por el que se adiciona una fracción II bis al artículo 7o. de la LGAH*; donde se faculta a la anterior Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para "Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible;"

Decreto publicado el 9 de abril de 2012 (D.O.F.): *Por el que se reforma el artículo 7o., fracción III de la LGAH,* estableciendo como facultades de la Federación: "III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.

En el Senado de la República se discute actualmente un proyecto de *Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.* Esta propuesta legislativa presenta serias deficiencias de fondo, constituyendo un proyecto que juridifica políticas públicas, pero no plantea una visión de Reforma Urbana del Estado.

REGULACIONES URBANAS EN EL SIGLO XXI

Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) de fecha 04 de enero del 2000, se expide la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, con última reforma (D.O.F.) del 09 de abril del 2012.

El 3 de julio del 2000, en el DOF, se expide la *Ley General de Vida Silvestre*, reformada el 7 de junio del 2013.

El 25 de febrero del 2003, en el DOF, se publica la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable*, teniendo su última reforma, el 7 de junio del 2013.

El 8 de octubre del 2003 se publica en el DOF, la *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, modificada a la fecha el 07 de junio del 2013.

El 20 de mayo del 2004, se expide en el DOF, la *Ley General de Bienes Nacionales*,

reformada el 7 de junio del 2013.

La *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, fue publicada en el DOF el 31 de diciembre del año 2004.

La *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,* fue publicada, en el DOF, el 1 de diciembre del año 2005, registrándose su última modificación el 28 de enero del 2011 en el DOF.

Asimismo, con fecha 27 de junio del año 2006 fue publicada en el DOF la *Ley de Vivienda*, con última reforma registrada, en el DOF, el 16 de junio del año 2011.

El 16 de abril del año 2008, se publica en el DOF, la *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.*

El 28 de noviembre del año 2008, se publica en el DOF, la *Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.*

El 30 de abril del 2009, se publica en el DOF, el *Decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o.; se reforma la fracción XXV y se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Esta reforma define que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales, facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de cultura general.

La *Ley General de Turismo* se expide el 17 de junio del 2009, teniendo su última reforma el 28 de mayo del 2013.

El 29 de julio del 2010, se publica en el DOF, el *Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Conforme a la reforma, el párrafo tercero del artículo 17 constitucional establece:

> El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

El 30 de mayo del 2011, se expide en el DOF, la *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*.

El 6 de junio del 2011, se publicó en el DOF, el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Esta reforma resulta trascendental en materia de amparo urbano y ambiental, al incorporar plenamente la inclusión de los derechos humanos, los tratados internacionales, el interés legítimo individual y colectivo, la interposición directa de juicios de amparo, suspensión ambiental y urbanística, entre otros aspectos, que revolucionan la justicia en México.

El viernes 10 de junio del año 2011, se publicó en el DOF, el *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* El decreto en cuestión para efecto de nuestro interés modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el

primero y quinto párrafos del artículo 1o., la denominada Reforma en materia de derechos humanos. Dicha reforma permite el reconocimiento y protección de los Derechos Humanos Fundamentales de carácter urbano y ambiental, desde la óptica de los tratados internacionales como Ley Suprema en toda la Unión, con preeminencia sobre el derecho federal y local.

El 12 de octubre del año 2011, en el DOF, se *adiciona un párrafo décimo al artículo 4o. y se reforma la fracción XXIX-J del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, estableciendo que toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte, facultando al Congreso de la Unión para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios.

El 8 de febrero del 2012, se publica en el DOF, *el decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Conforme a dicha reforma, el artículo en mención queda como sigue:

> Artículo 4°. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.
>
> Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

El 9 de abril del año 2012, se expide en el DOF la última actualización a la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, publicada originalmente el 04 de agosto del año 1994. De igual forma en la misma fecha se publica la reforma a la *Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos*, publicada originalmente en el DOF el 06 de mayo de 1972.

El 6 de junio del 2012, se publican en el DOF, la *Ley General de Cambio Climático y la Ley General de Protección Civil*.

El 2 de enero del 2013, se publica en el DOF, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. En el artículo 41 se establecen las facultades de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU.

El 2 de abril del 2013, se publica en el DOF, la última reforma a la *Ley de Amparo, Reglamentaria de las fracciones I y II del Articulo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* En la misma fecha se publica en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU.

El 24 de abril del 2013, se publica en el DOF, la última actualización a la *Ley General de Salud*, publicada el 07 de febrero de 1984.

El 20 de mayo del 2013, se publica en el DOF, el Decreto por el que se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

El 7 de junio del 2013, fue publicada en el DOF, la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*, así como la última modificación registrada a la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

02

Contexto del desarrollo urbano y derechos fundamentales

Marco internacional del desarrollo urbano, medio ambiente y derechos humanos fundamentales

En este capítulo se pretende proporcionar al lector una visión básica relacionada con instrumentos de derecho internacional aplicables en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, con el énfasis que implica la gran transformación jurídica derivada de la gran reforma constitucional en materia de derechos humanos, que abre la puerta al reconocimiento y protección de los derechos urbanos y ambientales fundamentales, al tenor de lo consignado en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, con carácter de Ley Suprema, en términos de lo dispuesto por el artículo 27° Constitucional.

ANTECEDENTES

La política mundial para el cuidado de los ecosistemas, el equilibrio ecológico y el medio ambiente tiene origen en la vinculación de dos grandes movimientos, uno que procuraba la preservación de los sitios y lugares culturales, y otro que demandaba la conservación de la naturaleza.

La preocupación por proteger el patrimonio cultural de los países surgió después de la Primera Guerra Mundial, pero fue hasta después de la Segunda Guerra cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) elaboró un proyecto para la protección del patrimonio cultural. Como resultado de estos grandes acontecimientos traumáticos y con graves daños al patrimonio cultural y al ambiente, se evidenció la escasez y agotamiento de los recursos naturales y desaparición de sitios e inmuebles de valor cultural.

En 1965, durante una conferencia realizada en la Casa Blanca, en Washington, un grupo de especialistas solicitó que se creara una Fundación del Patrimonio Mundial para proteger las zonas naturales y paisajísticas del mundo, así como los sitios históricos. Para 1968, representantes de la industria, las ciencias, la economía, la sociología y de gobiernos de diferentes países se reunieron en la Ciudad de Roma para discutir la situación del equilibrio dinámico de la Tierra. Las conclusiones del llamado "Club de Roma" eran amenazantes y pusieron evidencia respecto de los peligros que amenazaban a la población del mundo. Estas propuestas fueron base para los planteamientos que la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos presentó en la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano organizada por las Naciones Unidas en Estocolmo en junio de 1972.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, del 5 al 16 de junio de 1972, se celebró en Estocolmo, Suecia, y se planteó la necesidad de incorporar jurídicamente la temática ambiental en las políticas para mejorar la calidad de vida de los seres humanos, así como la toma de conciencia respecto a la existencia de bienes comunes a toda la humanidad.

La Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, proclamó que los conocimientos y las acciones del hombre se utilizaran para conseguir mejores condiciones de vida, pero estableciendo normas y medidas que evitaran que se causaran daños al medio ambiente. La declaración de Estocolmo establece 26 principios que tienen por objeto la utilización racional de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Menciona, entre otras cosas, que el hombre tiene derecho a disfrutar de condiciones de vida en un medio de calidad, de tal forma que pueda llevar una vida digna y con bienestar; que los recursos no renovables deben emplearse de tal forma que no se ponga en peligro su agotamiento; que debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas y a la liberación de calor; que debe apoyarse la lucha de todos los países contra la contaminación; que se debe impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre o dañar la vida marina; que las políticas ambientales de todos los Estados deben encaminarse a planificar su desarrollo de manera que puedan lograr mejores condiciones de vida, proteger el medio ambiente y preservar sus recursos naturales.

De la Conferencia de Estocolmo se derivó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, en la que se hicieron, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- La celebración de una Conferencia Mundial sobre la problemática derivada del desarrollo de las ciudades.
- La creación de un Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

De igual forma, en noviembre de 1972, la Conferencia General de la UNESCO aprobó en París la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, en donde se establecen las formas en que el hombre interactúa con la naturaleza y la necesidad fundamental de preservar el equilibrio entre la humanidad y el patrimonio cultural y natural.

Así, el año de 1972, con la firma de los documentos de Estocolmo y de París, es el

punto de partida de la protección y el mejoramiento del medio ambiente, y sus vinculaciones con el urbanismo, aunque en el ámbito del derecho internacional, la relación entre los derechos del hombre y la protección del ambiente se estableció en la Cumbre de Estocolmo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se estableció por acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1972 para dar seguimiento a los acuerdos establecidos en la Conferencia de Estocolmo celebrada en junio de ese año.

PRIMERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT I)

Derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, la ONU aprobó, en la *Resolución 3001*, convocar a una Conferencia sobre Asentamientos Humanos, misma que se celebró del 31 de mayo al 11 de junio de 1976, en Vancouver, Canadá, y se denominó: *Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos* (Hábitat I), de la que se derivaron los siguientes planteamientos:

- La adopción urgente de políticas nacionales en materia de asentamientos humanos, distribución poblacional, desarrollo social y económico.
- Las políticas relativas a los asentamientos humanos deberán mejorar las condiciones de vida de la población, con una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo hacia las diferentes regiones y grupos sociales.
- Las estrategias urbanísticas deben ser flexibles, concretas y amplias.
- La planeación del desarrollo urbano y ambiental deben circunscribirse al contexto económico social, a nivel regional, nacional y local.

México acudió a dicha Conferencia con un marco legislativo avanzado, puesto que se expidieron tanto la *Ley de Población* (DOF, 7 de enero de 1974), las reformas constitucionales a los artículos 27°, 73° fracción XXIX, 115° y la *Ley General de Asentamientos Humanos* (DOF, 26 de mayo de 1976).

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, RIO DE JANEIRO, BRASIL.

Para conmemorar el vigésimo aniversario de la Conferencia de Estocolmo, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, conocida como "Cumbre de la Tierra".

Durante la Conferencia de Río, fueron aprobados cuatro documentos:

A. La *Agenda 21* o Plan de Acción,

B. La *Declaración de Río* que contiene 27 principios, algunos de los cuales comprenden el compromiso de los países de introducir ciertos instrumentos de política en su derecho ambiental interno,
C. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y,
D. El Convenio sobre Diversidad Biológica.

La Declaración de Río consagra 27 principios, en los que establece el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, el derecho de los países de aprovechar sus propios recursos de acuerdo a sus políticas ambientales y de desarrollo con la responsabilidad de no causar daños al medio ambiente de otros, y la protección del medio ambiente como parte integrante del proceso de desarrollo y no como una actividad aislada. Además, se reconoce el papel que los países desarrollados han tenido al contribuir en la degradación del medio ambiente, por lo que se conmina a eliminar las modalidades de producción y de consumo insostenibles y a fomentar políticas demográficas adecuadas.

Otro de los documentos suscritos en la Cumbre de la Tierra fue la *Agenda 21*, la cual es un manual de referencia de normas y políticas para el logro de un desarrollo sustentable. La agenda menciona que la población, el consumo y la tecnología son las principales determinantes del cambio ecológico, por lo que conmina a reducir las modalidades de consumo ineficaces y con desperdicio. Propone políticas y programas para lograr un equilibrio entre consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra.

Además, plantea mecanismos para disminuir la degradación de la tierra, el aire y el agua, así como para la conservación de los bosques y la diversidad de las especies. El documento se encuentra dividido en cuatro secciones: dimensiones sociales y económicas; conservación y gestión de los recursos, fortalecimiento del papel de los grupos sociales, y medios para la puesta en práctica.

SEGUNDA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HÁBITAT II)

En 1994 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, en el Cairo Egipto.

En 1995, se celebró en Copenhague, Dinamarca, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social.

El 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas convocó a una Segunda Conferencia sobre los Asentamientos Humanos por medio de la resolución 47/180.

Previamente a la celebración de la 2ª Conferencia sobre los Asentamientos Humanos, México participó dentro de las tres reuniones previas realizadas en Ginebra Suiza, del 11 al 22 de abril de 1994 (Primera Reunión del Comité Preparatorio Hábitat II), del 24 de abril al 5 de mayo de 1995 en Nairobi, Kenya (Segunda Reunión del Comité Prepara-

torio Hábitat II), y del 5 al 16 de febrero de 1996, en Nueva York, USA (Tercera Reunión del Comité Preparatorio de Hábitat II).

Del 3 al 14 de junio de 1996, se celebró en Estambul, Turquía, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II). De dicha Conferencia se derivaron tanto la "Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos" inspirada en la Carta de las Naciones Unidas, como el "Programa de Hábitat: Objetivos y Principios; Compromisos y Plan de Acción Mundial."

El objetivo de la 2ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) fue abordar dos temas:

- Vivienda adecuada para todos
- Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización.

En los 15 párrafos de la *Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos* los Gobiernos destacaron siete prioridades principales dentro del Programa de Hábitat:

I. Pautas de consumo y producción insostenibles, particularmente en los países industrializados,
II. Cambios demográficos insostenibles,
III. Las personas sin hogar,
IV. El desempleo,
V. La falta de infraestructura y servicios básicos,
VI. La intensificación de la inseguridad y de la violencia y
VII. El aumento de la vulnerabilidad frente a desastres.

Comprometidos en la Declaración y en el *Programa de Hábitat* a lograr cabal y progresivamente que se haga realidad el derecho a vivienda, los gobiernos acordaron solicitar la participación de los sectores público, privado y de las organizaciones no gubernamentales a fin de fomentar la seguridad jurídica con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de acceso a vivienda adecuada. Los gobiernos asimismo hicieron un llamamiento para que se elaboraran políticas urbanas que aumenten la oferta de vivienda asequible facilitando el funcionamiento eficiente de los mercados y de manera social y ambientalmente responsable.

Los gobiernos acordaron fortalecer la capacidad financiera e institucional de las autoridades locales para la implementación del Programa.

PROGRAMA DE HÁBITAT:
OBJETIVOS Y PRINCIPIOS. COMPROMISOS Y PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL

El *Programa de Hábitat* (Extracto de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos -Hábitat II- Estambul, Turquía 3 al 14 de junio de 1996), tiene por objetivo ser una movilización mundial de acción a todos los niveles con objeto de lograr el desarrollo sostenible de todas las ciudades, pueblos y aldeas del mun-

do durante las dos primeras décadas del siglo próximo.

El Programa recoge una declaración de objetivos y principios, un conjunto de compromisos asumidos por los gobiernos y, finalmente, estrategias para la implementación del Plan de Acción.

Objetivos y principios:

- Asentamientos humanos equitativos en que todas las personas tengan igual acceso a vivienda, espacios abiertos, servicios de salud, educación, etc.;
- La erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible;
- La importancia para la calidad de vida de las condiciones físicas y las características espaciales de las aldeas, pueblos y ciudades;
- La necesidad de fortalecer la familia como la célula básica de la sociedad;
- Los derechos y responsabilidades cívicas;
- Las asociaciones entre países y de todos los sectores dentro de un mismo país;
- La solidaridad con los grupos desfavorecidos y vulnerables;
- El aumento de los recursos financieros; y
- Los cuidados de salud, incluidos los servicios de salud reproductiva, a fin de mejorar la calidad de vida.

Compromisos:
Vivienda adecuada para todos, a través de estas acciones:

- Velar por la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra a todas las personas;
- Promover el acceso de todos a agua potable y a saneamiento adecuado;
- Promover un amplio acceso a financiación para vivienda adecuada;
- Implementar medidas de accesibilidad para personas discapacitadas;
- Aumentar la oferta de viviendas asequibles.

Asentamientos humanos sostenibles:

- Crear un entorno facilitador para el desarrollo económico y social, y la protección ambiental de forma que se atraiga la inversión;
- Fomentar el potencial de los sectores no estructurado y privado para la creación de empleo;
- Fomentar la mejora de los asentamientos informales y los barrios de tugurios urbanos según proceda;
- Mejorar el acceso a trabajo, bienes y servicios mediante el fomento de sistemas de transporte eficientes, silenciosos y racionalmente ambientales;
- Eliminar lo antes posible la utilización de plomo en la gasolina.

Habilitación y participación:

Para la creación de oportunidades para la participación ciudadana en la adopción de decisiones a nivel local y el desarrollo de soluciones innovadoras para resolver los problemas, los gobiernos se comprometieron a lo siguiente:

- Fomentar el régimen democrático y el ejercicio de la autoridad pública de forma que se asegure un gobierno

responsable, justo y eficaz de los pueblos y ciudades;
- Descentralizar la autoridad y los recursos hasta el nivel que sea más eficaz para hacer frente a las necesidades de las personas;
- Asegurar el acceso a la educación a todas las personas.

Igualdad en cuanto al género:

La mujer tiene a menudo un acceso desigual a recursos como propiedad, crédito, capacitación y tecnología, situación que dificulta aún más sus condiciones de vida y las de sus hijos. Para cambiar esta situación, los gobiernos se comprometieron a lo siguiente:

- Integrar una perspectiva de género en la legislación, las políticas y los programas relativos a los asentamientos humanos;
- Fortalecer políticas y prácticas que fomenten la participación plena de la mujer en términos de igualdad en la planificación y las decisiones relativas a los asentamientos humanos.

Financiación de los asentamientos humanos:

- Fortalecer la gestión financiera a todos los niveles;
- Fomentar igualdad de acceso al crédito para todas las personas.

Cooperación internacional:

- Participar en los programas multilaterales, bilaterales y regionales para promover los objetivos del Programa de Hábitat;
- Fomentar la transferencia de tecnología apropiada;
- Esforzarse por lograr que el 0,7 por ciento del producto nacional bruto de los países desarrollados se dedique a asistencia oficial al desarrollo de los países en desarrollo;
- Fomentar la cooperación internacional entre las organizaciones públicas, privadas, sin ánimo de lucro, no gubernamentales y comunales.

Evaluación de los progresos:

- Implementar el Programa de Hábitat en sus países y vigilar los progresos realizados a este respecto, utilizando métodos apropiados para la recogida de datos;
- Evaluar, con vista a su revitalización, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

Plan de acción:

Estrategias para la implementación del Programa. Las estrategias describen detalladamente:

- Las acciones necesarias para lograr vivienda adecuada para todos y el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización;

- Modalidades para fomentar el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras, y una utilización sostenible de la tierra;
- Modalidades para movilizar la financiación y facilitar el acceso a tierra y seguridad legal de la tenencia;
- Medidas que los gobiernos pueden adoptar para integrar las políticas relativas a la vivienda dentro de las políticas macroeconómicas, sociales y medioambientales;
- Medidas para mejorar los sistemas de oferta de vivienda.

El 13 de marzo de 2013 se llevó a cabo la firma entre el Gobierno y el Sistema de Naciones Unidas en México del "Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México 2014-2019". Este marco tiene como objetivo contribuir a la planificación estratégica común del Sistema de Naciones Unidas en México y se consolida a partir de un proceso consultivo liderado por el Gobierno de México, en el que participaron el Sistema de Naciones Unidas, instituciones gubernamentales y diversas organizaciones de la sociedad civil, así como la academia. Su suscripción reafirma la relación del Sistema de Naciones Unidas y ONU-Hábitat con México y representa un instrumento estratégico para promover pueblos y ciudades social y ambientalmente sostenibles con el objetivo de proporcionar vivienda adecuada para todos.

CARTA MUNDIAL SOBRE EL DERECHO A LA CIUDAD

Del 25 al 30 de enero de 2001 se celebró en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil, el Foro Social Mundial, destinado a contrarrestar el Foro Económico Mundial de Davos, defensor de las políticas neoliberales en el mundo. Del Foro Social Mundial de Porto Alegre se derivó el conocido lema de "Piensa globalmente, actúa localmente". En este foro entre otros aspectos, se realza la reivindicación de los derechos humanos en las ciudades, para transformar sociedades más justas, solidarias, equitativas y respetuosas con las diferencias; más inclusivas, donde los espacios urbanos sean escenarios para el cambio social. Estas ideas y propuestas se concretizan en el documento denominado *Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad* (HIC Habitat International Coalition, www.hic-net.org).

En términos de la *Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad* se precisan algunos conceptos que es importante transcribir:

Parte I. Disposiciones Generales

ARTICULO I. DERECHO A LA CIUDAD.

1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.
2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están

reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes.

El territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

3. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes.
4. A los efectos de esta Carta, el concepto de Ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.
5. A los efectos de esta Carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades."

La Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad no constituye aún un instrumento internacional, con la fuerza de Ley Suprema en toda la Unión, con los efectos del artículo 133 Constitucional.

Derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental en México

CONTEXTO CONSTITUCIONAL

El marco jurídico conformado por los tratados e instrumentos internacionales suscritos por México, conforme a lo dispuesto por los artículos 1° y 133° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del año 2011 ha replanteado la estructura y contenidos del Derecho Urbanístico y Ambiental, y en general constituye un parteaguas en el Derecho Mexicano, al otorgar toda la fuerza legal –como Ley Suprema– a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en las materias relacionadas con urbanismo, desarrollo económico, medio ambiente y patrimonio cultural, entre otros aspectos, vinculados con los Derechos Humanos Fundamentales de toda persona residente de asentamientos humanos en nuestro país.

En efecto, el 6 y 10 de junio de 2011, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos que impactan directamente en la planeación y administración de los centros urbanos, así como en la gobernanza municipal.

La primera de ellas (D.O.F., 6 de junio de 2011) concierne fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general como la legislación, reglamentación y programas urbanísticos y ambientales, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos humanos fundamentales por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad, entre otras.

La segunda (D.O.F., 20 de junio de 2011), en íntima relación con la anterior y que constituye el eje vertebral del nuevo derecho mexicano y especialmente en el derecho urbanístico y ambiental, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los Derechos Humanos Fundamentales, mediante la expresión clara del principio pro-persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas y actos derivados, -incluyendo las contenidas en las leyes, reglamentos, Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico, licencias y actos- con el fin de que todas las autoridades –incluyendo Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del nivel federal, estatal y las del ámbito municipal- favorezcan y brinden la mayor protección jurídica a las personas residentes en centros de población y asentamientos humanos en sus derechos fundamentales.

Así, el reconocimiento de Derechos Humanos Fundamentales y la ampliación en la protección, tutela y garantía de dichos derechos contenidos en varias cláusulas constitucionales, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano, miran hacia la garantía, tutela, concreción y eficacia de dichos derechos, que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos humanos que conforman la sociedad, y al desarrollo de cada persona en lo individual, para lograr una vida digna. De igual modo, implican su protección con la interpretación más amplia, y como se ha manifestado anteriormente, se reconocen dichos derechos fundamentales para todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido en México, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, se establecen obligaciones para todas las autoridades de prevenir, investigar, sancionar y reparar los derechos humanos: el principio pro-persona: que se refiere a la mas amplia protección de cualquier derecho de las personas, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por tanto, el fondo de la reforma constitucional en cuestión consiste en el establecimiento de un mínimo de obligaciones del Estado respecto a un "mínimo vital", con deber de reconcer y garantizar los derechos humanos fundamentales, prevenir, sancionar y reparar su violación con actos u omisiones de autoridades y *particulares*.

ESENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER URBANÍSTICO Y AMBIENTAL

Tres son los elementos esenciales de los que se desprende la amplitud de los Derechos Humanos Fundamentales de carácter urbanístico y ambiental:

A. El Derecho a la vida.
B. La dignidad del ser humano.
C. El mínimo vital que necesitan los seres humanos para vivir dignamente, considerándose en sí mismos como personas en su individualidad, y como parte integrante de una colectividad.

Estos elementos son inseparables, ya que no basta solamente existir, sino que el Derecho Fundamental por excelente es el Derecho a una Vida Digna. De la Dignidad Humana se desprenden todos los derechos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental que podamos imaginar; siempre en el fondo de esos derechos existirá como último fundamento el vivir dignamente, como ha sostenido la tesis de jurisprudencia I.50.C. J/30 (9ª) de la 10ª. Época; de los Tribunales Colegiados de Circuito; visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3; página 1528, de Rubro y texto:

> DIGNIDAD HUMANA. DEFINICIÓN. La dignidad humana *es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos*.

Asimismo lo contenido en la tesis de jurisprudencia I.5º.C.J/30 (9ª) de la 10ª. Época; de los Tribunales Colegiados de Circuito; visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Libro I, Octubre de 2011, Tomo 3; Pág. 1529 , con el rubro y texto siguiente:

> DIGNIDAD HUMANA. SU NATURALEZA Y CONCEPTO. La dignidad humana es un valor supremo establecido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual se reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna.

Como se ha manifestado, para poder comprender en toda su amplitud el contenido de los derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental debemos considerar que todo ser humano tiene el derecho supremo a una vida *digna*. Para desarrollar una vida humana con dignidad se requiere de la existencia de un "mínimo vital", consistente en *condiciones integrales*, que permitan desarrollar a los seres humanos, individual y colectivamente considerados, un plan de vida autónomo. Esto como esencia del sistema democrático que se establece en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al considerar a la democracia no solo como un sistema político para elegir representantes, sino como un sistema de vida integral, fundado en el

constante mejoramiento de la calidad de vida de las personas, individual y colectivamente consideradas.

Sobre este punto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la tesis 1ª, XCVII/2007, visible en la página 793, Tomo XXV, del mes de mayo de 2007, en materia constitucional, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que:

> Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

Conforme a las anteriores consideraciones el deber fundamental del Estado considerando a todas las autoridades federales, estatales y municipales, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, consiste en la obligación esencial de reconocer, proveer, garantizar, construir, desarrollar, proteger y cuidar esos "mínimos vitales" para las personas, en asentamientos humanos y centros de población urbanos o rurales. A partir de estos ejes se construyen los Derechos Humanos Fundamentales de carácter urbanístico y ambiental.

Dentro de las categorías de los Derechos Humanos Fundamentales, destaca ya una corriente jurídica en nuestro país propugnada por el Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística, que plantea el reconocimiento, inclusive desde antes de la reforma constitucional anteriormente referida, de los "Derechos Humanos Fundamentales de carácter Urbanístico y Ambiental", específicamente relacionados con los asentamientos humanos y su entorno integral, cuya titularidad es individual pero también colectiva, conforme a los postulados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los Tratados Internacionales en los que México sea parte, y cuyo reconocimiento, tutela, protección y garantía genera la impostergable necesidad de hacer un replanteamiento de los instrumentos jurídico legislativos y de planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, hacia una transformación en herramientas que reconozcan y tutelen los citados Derechos Humanos Fundamentales de carácter Urbanístico y Ambiental. Sobre este respecto se sugiere consultar la nueva *Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (Gaceta Oficial del 13 abril 2011) y el proyecto de *Código de Sustentabilidad para el Estado de Morelos* (en proceso).

CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER URBANÍSTICO Y AMBIENTAL

Conforme al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Derechos Humanos Fundamentales de carácter Urbanístico y Ambiental presentan las siguientes características:

a) Universalidad: Su titularidad corresponde a todas las personas, individual y colectivamente considerados.
b) Indivisibilidad: No pueden fraccionarse ni dividirse. Deben analizarse con visión integral en todos los casos, y su interpretación hacia la mayor amplitud posible de protección y alcance.
c) Integralidad: Todos los derechos asociados forman un todo, relacionándose entre sí, y son importantes por lo que no pueden jerarquizarse.
d) Interdependencia: Los Derechos están interconectado con muchos derechos que les están estrechamente vinculados; la satisfacción de uno depende del cumplimiento que se dé a los otros.
e) Inalienabilidad: No se pueden perder ni intercambiar.
f) Progresividad: No necesitan estar listados en un catálogo restringido, ni dividirse en "generaciones". Se van reconociendo todos los derechos posibles de los residentes de asentamientos humanos, cuando las necesidades o las realidades requieran de su protección. En su satisfacción, aplicable a los derechos económicos, sociales y culturales; alude a los esfuerzos necesarios para garantizar una vida digna para todas las personas.
g) Ejercicio: Su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
h) Interpretación: Los contenidos cada uno de esos derechos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Principio pro personae.
i) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos.

IDENTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER URBANÍSTICO Y AMBIENTAL.

Por la naturaleza dinámica de la actividad humana, sus relaciones complejas y su desarrollo, la protección y defensa de los derechos humanos fundamentales no es rígida; los derechos no conforman un sistema o catálogo cerrado y estático de principios absolutos alejados de la realidad y las problemáticas sociales e históricas que se dan en los centros urbanos y rurales de población.

Al contrario, el contenido de los derechos se van perfeccionando, articulando, especificando y actualizando de forma continua, como lo establece Norberto Bobbio (1991:72).

Retomando a Bobbio, esta ampliación histórica, permanente y progresiva de los derechos humanos se ha generado por las siguientes razones:

- El aumento en la cantidad de bienes que merecen ser tutelados por el derecho;
- La ampliación de algunos derechos inicialmente reconocidos sólo al individuo, al hombre o a la mujer, a otros sujetos distintos a éstos, por ejemplo, a personas migrantes o privadas de la libertad; y,
- Por la consideración del hombre o de la mujer en sus distintas maneras de interactuar con la sociedad, es decir, como persona menor de edad, adultas mayores, etcétera. (1991:114)

En este contexto de evolución permanente y progresiva la identificación de los derechos humanos fundamentales de carácter urbano o ambiental se realiza preponderantemente en:

a) Los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia económica, urbanística, ambiental, cultural y social.
b) Los dispositivos constitucionales y su interpretación por los criterios jurisprudenciales emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.
c) Las diversas leyes federales y estatales vigentes que abordan las materias que se vinculan con los asentamientos humanos y su medio ambiente.
d) Los Criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esto es, los derechos fundamentales que gozamos las personas no se agotan en los 136° artículos constitucionales sino que deben completarse con los reconocidos en los tratados internacionales y las normas que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico.

IDENTIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE NATURALEZA URBANÍSTICA Y AMBIENTAL EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Los Derechos Humanos Fundamentales de carácter urbanístico y ambiental aún no se mencionan explícitamente como tales en los instrumentos internacionales de derechos humanos actuales, sin que esto obste a su reconocimiento y categorización, atendiendo al principio de progresividad en dicha materia. Por tal razón es que señalamos los instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México, de acuerdo al artículo 133° de la Constitución, que son Ley Suprema de la Unión, con los datos de su publicación en el Diario Oficial de la Federación:

En particular se pueden destacar los siguientes:

- Código Sanitario Pan-americano. 28/06/1929
- Convenio sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos (Pacto Roerich), firmado en Washington, D.C., 15/04/1935
- Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. 29/05/1942
- Carta de las Naciones Unidas. 09/10/1946
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. 10/12/1948.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. 13/01/1949
- Protocolo anexo al Código Sanitario Panamericano. 15/11/1954

- Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, firmado en La Haya, Países Bajos. 7/08/1956
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969. 14/02/1975
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. 13/06/1975
- Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica. 07/05/1981
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 12/05/1981
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 12/05/1981
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 20/05/1981 F. DE E. 22/06/1981
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, firmado en París, Francia, 16/11/1972. 2/05/1984
- Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. 29/08/1986
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. 22/12/1987
- Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. 12/02/1990
- Convención sobre los Derechos del Niño. 25/01/1991
- Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá. 28/01/1991
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. 09/08/1991
- Enmienda al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono. 27/12/1991
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) 06/03/1992
- Enmienda a los Artículos 6 y 7 de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. 28/01/1993.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. 07/05/1993
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 07/05/1993
- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. 21/12/1993
- Modificaciones al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono. 24/10/1994
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África. 01/06/1995
- Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos. 06/02/1995
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador. 01/09/1998
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará. 19/01/1999
- Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 24/11/2000 F. de E. 08/12/2008
- Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas. 29/11/2000
- Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. 12/03/2001
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 03/05/2002
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 03/05/2002
- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

28/10/2003

- Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 sobre la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado. 14/04/2004
- Enmiendas del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, 1987, adoptadas durante la novena reunión de las partes, celebrada en Montreal del quince al diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y siete. 06/09/2006
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. 26/02/2007
- Enmienda de Beijing que modifica el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, adoptada el tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve por la XI conferencia de las partes. 26/10/2007
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 02/05/2008
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 02/05/2008

Es común encontrar en foros, debates y en propuestas jurídicas planteamientos que se sustentan en diversos instrumentos, conferencias internacionales, cartas o documentos internacionales en materia urbanística que no tienen el carácter de Ley Suprema en el país al no haber cumplido las formalidades que señala el artículo 133° Constitucional y la Ley sobre celebración de Tratados: Haber sido celebrados por el Presidente de la República, aprobados por el Senado, que no contravengan la Constitución y haber sido publicados en el Diario Oficial de la Federación. Baste citar a modo de ejemplo, que existe un proceso legislativo que actualmente tiende a la creación de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, que en su exposición de motivos, se funda en el documento denominado "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad", que es un documento internacional no aprobado por el Estado Mexicano, y como norma fundante entonces tendría un vicio de sustentación, con el correspondiente peligro que implica para el proyecto legislativo completo cuando se le vincule o empate con el marco normativo de los derechos fundamentales proveniente del derecho urbanístico o ambiental internacional.

Asimismo, y por otro lado, encontramos una gama muy amplia de derechos humanos fundamentales de carácter urbano o ambiental contenidos en tratados internacionales suscritos por México, y cuya observancia es obligatoria para todas las autoridades administrativas, judiciales, o legislativas en el país. El punto en este sentido es el de identificar a dichos derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico o ambiental, a partir de la propia progresividad de los derechos humanos que conformen un mínimo vital de las personas como residentes de un asentamiento humano; esto es: los derechos humanos existen y se van reconociendo, cuando las necesidades o entorno requieren o precisan de su protección al verse amenazados, restringidos o comprometidos.

SUJETOS OBLIGADOS Y TITULARIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE NATURALEZA URBANÍSTICA Y AMBIENTAL

a) Sujetos de derechos: Las personas que habitan, residen o transiten en cualquier espacio del territorio, sin discriminación.

b) La titularidad se ejerce de manera individual o colectiva.
c) Sujetos obligados: autoridades y servidores públicos de todos los niveles de gobierno federal, estatal y municipal; poder ejecutivo, legislativo y judicial.
d) Corresponsables de promover y hacer efectivos los derechos y lineamientos para su implementación: Organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, sector privado y habitantes.

Es importante mencionar que los derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental pueden ser violados por particulares, resultando también la posibilidad de que tengan que repararse. Sobre este respecto es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado ya al respecto, puesto que al emitirse la jurisprudencia 15/2012 (9a.). aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la 10ª, Época; del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2; Pág. 798, bajo el rubro:

> DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES", ha sostenido lo siguiente: "La formulación clásica de los derechos fundamentales como límites dirigidos únicamente frente al poder público, ha resultado insuficiente para dar respuesta a las violaciones a dichos derechos por parte de los actos de particulares. En este sentido, resulta innegable que las relaciones de desigualdad que se presentan en las sociedades contemporáneas, y que conforman posiciones de privilegio para una de las partes, pueden conllevar la posible violación de derechos fundamentales en detrimento de la parte más débil. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ofrece ninguna base textual que permita afirmar o negar la validez de los derechos fundamentales entre particulares; sin embargo, esto no resulta una barrera infranqueable, ya que para dar una respuesta adecuada a esta cuestión se debe partir del examen concreto de la norma de derecho fundamental y de aquellas características que permitan determinar su función, alcance y desenvolvimiento dentro del sistema jurídico. Así, resulta indispensable examinar, en primer término, las funciones que cumplen los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico. A juicio de esta Primera Sala, los derechos fundamentales previstos en la Constitución gozan de una doble cualidad, ya que si por un lado se configuran como derechos públicos subjetivos (función subjetiva), por el otro se traducen en elementos objetivos que informan o permean todo el ordenamiento jurídico, incluyendo aquellas que se originan entre particulares (función objetiva). En un sistema jurídico como el nuestro -en el que las normas constitucionales conforman la ley suprema de la Unión-, los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que se suceden en el ordenamiento. En esta lógica, la doble función que los derechos fundamentales desempeñan en el ordenamiento y la estructura de ciertos derechos, constituyen la base que permite afirmar su incidencia en las relaciones entre particulares. Sin embargo, es importante resaltar que la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, no se puede sostener de forma hegemónica y totalizadora sobre todas y cada una de las relaciones que se suceden de conformidad con el derecho privado, en virtud de que en estas relaciones, a diferencia de las que se entablan frente al Estado, normalmente encontramos a otro titular de derechos, lo que provoca una colisión de los mismos y la necesaria ponderación por parte del intérprete. Así, la tarea fundamental del intérprete consiste en analizar, de manera singular, las relaciones jurídicas en las que los derechos fundamentales se ven encontrados con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; al mismo tiempo, la estructura y contenido de cada derecho permitirá determinar qué derechos son sólo oponibles frente al Estado y qué otros derechos gozan de la pretendida multidireccionalidad.

Sobre este respecto es importante mencionar también que la *Ley de Amparo*, (D.O.F., 2 de abril 2013) establece en su artículo 5° que son partes en el juicio de amparo:

> II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena,

ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES Y SUSTENTABILIDAD

El término *sustentabilidad* sufrió diferentes transformaciones a lo largo del tiempo hasta llegar al concepto moderno basado en el desarrollo de los sistemas socioecológicos para lograr una nueva configuración en las tres dimensiones centrales del desarrollo sustentable: la económica, la social y la ambiental.

Como se ha mencionado, un hito fundamental en la historia del ambientalismo fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo, Suecia en el año 1972. Lo más significativo de esta Conferencia fue el hecho de que se sembraron las semillas de aquello que más tarde se reconocería como sustentabilidad. Durante esa conferencia no sólo se habló de la protección del medioambiente sino de algo mucho más amplio: la búsqueda de relaciones comunes entre aspectos ambientales y temas económicos relacionados con el capital, el crecimiento y el empleo. Uno de los tantos resultados de esta conferencia fue el desarrollo del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, por sus siglas en inglés) donde se estableció una misión que luego se convirtió en una definición: "proveer liderazgo y compromiso mutuo en el cuidado del medioambiente inspirando, informando y posibilitando a las naciones y las personas el mejoramiento de su calidad de vida sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras."

En el año 1983 las Naciones Unidas crean la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo (WCED, por sus siglas en inglés) presidida por Gro Harlem Brundtland, primer ministro de Noruega en aquel momento. Uno de los resultados más significativos que salieron de los informes emitidos por esta comisión fue la de identificar por primera vez la importancia de evaluar cualquier acción o iniciativa desde tres enfoques: el económico, el ambiental y el social.

Más tarde, en el año 1992, se celebra en Río de Janeiro el Earth Summit donde se consolida la acción de las Naciones Unidas en relación con los conceptos relacionados con el medioambiente y el desarrollo sustentable. De dicha conferencia se acuerdan 27 principios relacionados con la Sustentabilidad que se materializan en un programa mundial conocido como *Agenda 21*. Luego de estas acciones concretas comenzó a explotar una conciencia global acerca de la importancia de esta temática y así se crearon decenas de consejos consultivos, organismos, asociaciones e investigaciones relacionadas con la sustentabilidad.

Ahora bien, aproximándonos al concepto "sustentabilidad", éste parte de un fundamento básico, pero comprometedor:

> El desarrollo sustentable hace referencia a la capacidad que haya desarrollado el sistema humano para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras.

Esta definición se expresó por primera vez, haciendo referencia al desarrollo sustentable, en el informe Brundtland, "Our Common Future", publicado en 1987. Luego de ese informe quedó bautizada la definición y es la que más aceptación tiene en toda la comunidad cuando se habla de desarrollo sustentable. En la actualidad el World Commission on Environment and Development de las Naciones Unidas adoptó esta definición para desarrollo sustentable.

En México la sustentabilidad parte del contenido de los artículos 1° y 4° de la Constitución General de la República, cuando establece el Derecho de toda persona a un Medio Ambiente Sano para su desarrollo y bienestar. En este contexto, de los artículos 1° y 4° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", así como el 4º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la protección al medio ambiente es de tal importancia al interés social que implica y justifica, en cuanto resulten disponibles, restricciones para preservar y mantener ese interés en las leyes que establecen el orden público, resultando de interés el transcribir el rubro contenido en la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, visible en la página 1925, tomo 3, Libro XII, décima época, Septiembre de 2012, en el tenor siguiente:

> MEDIO AMBIENTE. AL SER UN DERECHO FUNDAMENTAL ESTÁ PROTEGIDO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, NACIONAL Y ESTATAL, POR LO QUE LAS AUTORIDADES DEBEN SANCIONAR CUALQUIER INFRACCIÓN, CONDUCTA U OMISIÓN EN SU CONTRA.

Por su parte, la fracción XI del artículo 3° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) retoma lo antes expresado, al definir, para nuestro país, el concepto *desarrollo sustentable* como:

> …el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

El criterio holístico de la sustentabilidad al que nos hemos referido se fortalece en la misma LGEEPA, por ejemplo, en lo consignado por sus artículos 15° y 16° cuando se establece:

> ARTÍCULO 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:
>
> I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;
III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;
IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente, promueva o realice acciones de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;
V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;
VI. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;
VII. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;
VIII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;
IX. La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;
X. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;
XI. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;
XIII. Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;
XIV. La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;
XV. Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;
XVI. El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;
XVII. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;
XVIII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;
XIX. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y
XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

ARTÍCULO 16. Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior.

Sobre este respecto queremos consignar lo establecido en el Principio 10 de la De-

claración de Río de Janeiro, aprobado desde el 3 de abril de 1992 por la ONU, que dice así:

> El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos entre éstos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER URBANÍSTICO Y AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN LOCAL

Es importante establecer que en México, a propuesta del Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística, existe por primera vez en la historia jurídica del país, con fuerza legal y obligatoria un reconocimiento expreso de los derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental en la *Ley de Desarrollo Urbano, Territorial y Vivienda del Estado de Veracruz* y en el *Plan Municipal de Desarrollo de Orizaba 2011-2013*.

El artículo 10° de la *Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda del Estado de Veracruz* (G.O.E., 13 de abril del 2011) establece:

> Se reconocen como derechos urbanos fundamentales de los residentes de asentamientos humanos en centros urbanos y rurales de población en el Estado, los siguientes:
>
> I. A la calidad del medio ambiente, entendida como tal la calidad de vida integral, es decir, la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso racional de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio cultural y la protección frente a las agresiones a la calidad el entorno;
> II. Al libre tránsito en vialidades y bienes de propiedad pública, sin impedimentos materiales; y el relativo a la movilidad y a la accesibilidad desde y hacia cada zona de los centros urbanos y rurales de población;
> III. A la belleza urbana y al disfrute del espacio público;
> IV. El colectivo a la preservación de bienes considerados como patrimonio cultural;
> V. A una vivienda digna y decorosa;
> VI. A contar con servicios públicos;
> VII. A la ejecución de obras públicas de beneficio colectivo;
> VIII. Al acceso transparente a la información generada en los procesos de planeación y administración del suelo, incluyendo licencias, autorizaciones o permisos de cualquier índole;
> IX. A contar con seguridad pública;
> X. A que se cumplan las previsiones y contenidos de los programas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio;
> XI. A la identidad colectiva dentro de los centros de población, con el fin de que la organización interna del espacio urbano facilite la cohesión sociocultural de las comunidades y asentamientos humanos;
> XII. A presentar, de forma coletiva o individual, denuncias urbanas e impugnaciones contra actos o hechos jurídicos que violenten la normatividad, legislación o programas urbanos y ambientales; y
> XIII. A la agrupación, bajo cualquier modalidad lícita, para defenderse o presentar propuestas y realizar gestiones en la materia que regula la presente Ley.
>
> Los derechos urbanos fundamentales reconocidos en este ordenamiento otorgan interés jurídico individual o colectivo para ser exigibles y reparables mediante mecanismos y procedimientos de restitución de garantías urba-

nísticas, sean de naturaleza jurisdiccional, administrativa o constitucional.

Es importante mencionar que en este momento, y a propuesta del Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística, se encuentran en trámite legislativo, reformas a la Constitución Política del Estado de Campeche, y una propuesta de Código de Sustentabilidad para el Estado de Morelos, que recogen expresamente el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental, para dar cumplimiento inicial a la obligación que para todas las autoridades en todos los niveles, impone el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

NUESTRA CONCEPTUALIZACIÓN DE DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER URBANÍSTICO Y AMBIENTAL

Consideramos esencial que la legislación general en materia de asentamientos humanos retome el esfuerzo generado en la legislación local del estado de Veracruz, y conforme a los instrumentos internacionales y el artículo 1º de la Constitución General de la República haga un reconocimiento de los Derechos Humanos Fundamentales de carácter urbanístico y ambiental, estableciendo las bases generales de su regulación, para su garantía, protección, reglas de prevención para evitar su violación, sanción y reparación cuando sean violados.

Características de los Derechos Humanos Fundamentales de carácter urbanístico y ambiental:

a) Se refieren a un entramado múltiple y complejo de derechos y libertades: implicando, competencias, condiciones y prestaciones sociales, abarcan todas las medidas positivas o negativas posibles para evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna, como esencia del sistema de vida democrático, con aplicaciones múltiples. Se deben considerar en el Estado Mexicano como Derechos Humanos de Primera Generación, sujetos a la más amplia protección, cobertura, concreción y la más amplia interpretación posible a favor de su protección y reparación.
b) Los derechos humanos fundamentales de carácter urbano y ambiental deben otorgar a toda persona residente de asentamientos humanos en el Estado interés jurídico individual o colectivo para ser exigibles y reparables ante autoridades y particulares mediante procedimientos de restitución de dichos derechos fundamentales en la vía administrativa, jurisdiccional o constitucional, previa acreditación mediante pruebas respecto de la violación o amenaza a dichos derechos.
c) Todas las personas gozarán de la titularidad de los derechos humanos fundamentales de carácter urbano y ambiental, como derechos concretos o difusos, con el mismo nivel de protección. Su ejercicio no podrá restringirse o dejar de protegerse.
d) Los derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental son correlativos de todas y cada una de las obligaciones que el reconocimiento, acceso, disfrute y garantía de dichos derechos imponen a sus titulares.
e) Para el ejercicio de los derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental se deberán realizar los trámites y procedimientos que se establezcan en la legislación aplicable y los que dicten las autoridades competentes para el acceso o disfrute de los mismos, sin que ello implique limitación o condicionamiento a dichos derechos.
f) La violación de los derechos humanos fundamentales de carácter urbano y ambiental es motivo de reparación

de daños valorables en términos pecuniarios, a cargo de las autoridades o particulares implicados, en los términos de la legislación civil, urbanística, ambiental, de responsabilidad administrativa y patrimonial aplicable. En todos los casos se deberán demostrar las violaciones a dichos derechos fundamentales mediante los medios probatorios que establezca la Ley.

g) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos fundamentales de carácter urbano y ambiental, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado y Municipios deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental.
h) En el caso de conflicto entre derechos fundamentales de carácter urbano y ambiental, se deberá realizar una ponderación integral entre otros puntos, respecto de los daños, amenazas o lesiones, el interés social, público o privado en juego, los beneficios o perjuicios que se pudieran generar, y las obligaciones correlativas e inherentes a dichos derechos.
i) Durante los procedimientos respectivos se deberá escuchar a las partes involucradas para efecto de establecer ponderaciones en torno a la posible violación de derechos fundamentales de carácter urbano y ambiental.

En este orden de ideas, consideramos a nivel enunciativo y no limitativo, que los Derechos Humanos Fundamentales de carácter urbano y ambiental de los residentes de asentamientos humanos en centros urbanos y rurales de población son:

I. La preservación del entorno residencial cuando la calidad de vida pueda ser afectada con la realización de usos o aprovechamientos, la ejecución de obras o construcciones públicas o privadas de cualquier naturaleza.
II. El derecho individual y colectivo a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar integral, incluyendo ambiente natural, construido o cultural, entendido en términos de la legislación general y tratados internacionales en materia ambiental.
III. El derecho colectivo e individual a la salud y equilibrio físico, mental, espiritual y material en asentamientos humanos y centros urbanos y rurales de población, entendida en términos de lo que disponen las leyes federales y tratados internacionales.
IV. Derecho de toda persona a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación urbanística y ambiental o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración Pública una respuesta motivada.
V. Acceder con antelación suficiente a la información relevante relativa a los planes, programas y disposiciones de carácter general que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre.
VI. Derecho de toda persona, para formular alegaciones y observaciones antes de que se adopte la decisión resolutiva sobre los programas a que se refiere la fracción precedente o disposiciones de carácter general y a que sean tenidas debidamente en cuenta por la Administración Pública estatal y municipal correspondiente.
VII. Derecho individual o colectivo a que se haga público el resultado definitivo del procedimiento de planeación urbana o ambiental en el que se haya participado y se informe de los motivos y consideraciones en los que se basen las decisiones adoptadas, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.
VIII. Derecho colectivo o individual a ser consultado previamente para aprobar o rechazar proyectos de uso, aprovechamiento, construcción o edificación de inmuebles cuando impacten o modifiquen las condiciones del entorno ambiental, ecológico o residencial de fraccionamientos, colonias, zonas y en general asentamientos humanos concretos.
IX. El derecho colectivo e individual a la vista y paisaje.
X. Derecho a acceder, en condiciones igualitarias, no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de los equipamientos urbanos y espacios abiertos al uso público.
XI. El derecho al libre tránsito en vialidades y bienes de propiedad pública.
XII. El derecho a la movilidad, en sus modalidades de movimiento, accesibilidad y comunicación.
XIII. El derecho colectivo a la preservación de bienes considerados como patrimonio cultural, monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, de interés mundial, nacional o local, en términos de las

Convenciones Internacionales vigentes y la legislación federal o estatal en materia de monumentos y cultura.
XIV. El derecho colectivo e individual al acceso y disfrute a los bienes y servicios culturales, definidos en los tratados internacionales, así como a su reparación cuando sean vulnerados.
XV. Derecho de toda persona a una vivienda digna y decorosa concebida con arreglo al principio de sustentabilidad ambiental, social y económica, ubicada en un entorno adecuado e integrada a una comunidad social.
XVI. Derecho a contar con servicios públicos en el asentamiento humano donde se tenga residencia.
XVII. Derecho a la ejecución de obras públicas de beneficio colectivo.
XVIII. Derecho al acceso transparente a la información generada por los procesos de planeación y administración del suelo y ordenamiento ecológico, incluyendo licencias, autorizaciones o permisos de cualquier índole.
XIX. Acceder a la información de que disponga la Administración Pública Estatal y Municipal sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental.
XX. Derecho al suministro y abastecimiento de agua potable como elemento del derecho a la vida.
XXI. Derecho de toda persona a contar con seguridad pública en los asentamientos humanos.
XXII. Derecho de toda persona a que se cumplan las previsiones y contenidos de los Programas Integrales de ordenamiento del territorio y de ordenamiento ecológico.
XXIII. Derecho colectivo o individual para presentar denuncias urbanas o ambientales e impugnaciones contra actos o hechos jurídicos que violenten la normatividad, legislación o programas urbanos y ambientales.
XXIV. Derecho individual y colectivo a la agrupación bajo cualquier modalidad lícita para defenderse o presentar propuestas y realizar gestiones en las materias que se involucren en los centros de población.
XXV. Derecho al cumplimiento y observancia de los contenidos de la legislación urbanística, ambiental, y los instrumentos de planeación derivados de ella.
XXVI. Derecho al internet para permitir la movilidad de ideas, la libertad de expresión y opinión en los centros de población.
XXVII. Derecho a la seguridad y la protección de la integridad física, mental y espiritual de los residentes de asentamientos humanos.
XXVIII. Derecho a un entorno libre de contaminantes del suelo, subsuelo, del aire, por ruido, iluminación o visuales.

Modalidades Urbanísticas a la Propiedad

En sus primeros ocho párrafos, el artículo 27° Constitucional regula la propiedad originaria y la propiedad derivada de los bienes nacionales, y asimismo establece los requisitos que deben cubrirse para que se configure la propiedad privada.

La Constitución Mexicana, en 1917, confirió a la propiedad territorial en nuestro país un carácter eminentemente de función social, que pretende realizar una distribución equitativa de la riqueza pública y proveer a su conservación.

El artículo 27° estableció dos clases de propiedad: la Originaria y la Derivada. Originariamente, corresponde a la Nación la propiedad, pero puede transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo así la propiedad privada. Esto fue así para que el derecho de propiedad dejara de ser natural, inherente al hombre, (concepción eminentemente individualista y con orígenes en el pensamiento de la Ilustración Francesa) y se volvió temporal y con función social.

El párrafo tercero del artículo 27° Constitucional establece:

> La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Tomando como referencia dicho dispositivo, el Estado (representado en primera instancia por la Federación) debe limitarse al establecimiento de las condiciones básicas del derecho de aprovechar el territorio así como los derechos reales relacionados, dejando un amplísimo margen de maniobra para que sean las Entidades Federativas las que, cada una en ejercicio de su particular opción y en ejercicio de su soberanía, diseñen finalmente de modo acabado el modelo de estrategia territorial y desarrollo urbanístico que consideren más adecuado para cada Estado, generando el concepto "modalidades a la propiedad" a que hace referencia el párrafo tercero del artículo 27° Constitucional.

En primera instancia entendemos por modalidad a la propiedad privada como el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho y que sus efectos consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció una conceptualización de las "modalidades a la propiedad privada", en los siguientes términos:

> PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. SU IMPOSICIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁ REFERIDA A LOS DERECHOS REALES QUE SE TENGAN SOBRE LA COSA O EL BIEN. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 157-162, Primera Parte, página 315, de rubro: "PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.", estableció que por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho y que sus efectos consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. De lo anterior puede estimarse que la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, como lo son el derecho a usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disponer de ésta, de manera que sólo a través de estos elementos puede existir la posibilidad de que se impongan las referidas modalidades y no simplemente cuando se afecte de cualquier manera la cosa o bien, pues debe tenerse en cuenta que no es lo mismo la materia de un derecho, que el derecho en cuanto tal; es decir, la imposición de modalidades a una cosa o bien no equivale a la imposición de modalidades a los derechos reales que sobre dicha cosa o bien se tengan, sino sólo en la medida que éstos se limiten o restrinjan. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, diciembre de 2000. Tesis: 1a. XLI/2000. p. 257. (Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, A.C. 5 de julio de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.)

En este contexto entendemos como modalidades urbanísticas a aquellas normas específicas para utilizar o aprovechar un inmueble, área o predio, que limitan u orientan el ejercicio del derecho de propiedad o posesión, o cualquier otro derecho real respecto a los inmuebles. Dichas modalidades se concretizan en los usos, destinos, provisiones y reservas fijadas en las leyes estatales, los programas de desarrollo urbano y los programas de ordenamiento territorial, que aplican en cada caso concreto, dichas modalidades. El sentido y razón de ser respecto a la existencia de las modalidades urbanas a la propiedad consiste en que el aprovechamiento de la propiedad por parte de los particu-

lares, debe realizarse no en forma ilimitada, sino siempre en beneficio de la sociedad.

En un principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en la Quinta y Séptima Época que las modalidades a la propiedad solamente podían ser impuestas en leyes expedidas por el Congreso de la Unión, criterio que ha sido abandonado en la actualidad. Veamos lo que establecía anteriormente la Corte al respecto:

> PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. El párrafo tercero del artículo 27 constitucional, otorga facultad exclusiva a la Nación, para imponer modalidades a la propiedad privada, tomando en cuenta el interés público; pero esta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión, expedir las leyes que reglamenten el citado párrafo tercero; por tanto, las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, imponiendo modalidades a la propiedad privada, están en contravención con el espíritu del artículo 27 de la Constitución. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo I, Parte HO, Tesis: 400. p. 371. (Quinta Época: Amparo en revisión 3664/28, Robles Carlos, 17 de mayo de 1929, Cinco votos / Amparo en revisión 4899/28, Viña e Isasi Andrea, 5 de julio de 1929, Mayoría de cuatro votos / Amparo directo 722/29, Cantón Méndiz José G., 25 de septiembre de 1929, Mayoría de cuatro votos / Amparo en revisión 4414/28, Castaños Juan J., 13 de septiembre de 1930, Unanimidad de cuatro votos / Amparo en revisión 2738/29, Manuel López Burgos y Hnos., 13 de septiembre de 1930, Unanimidad de cuatro votos. NOTA: En los Apéndices a los Tomos XXXVI, L, LXXIV, LXXVI y XCVII (Quinta Época), difiere el rubro al final: "...MODALIDADES DE LA.)

El criterio antes señalado se confirmaba tal como puede observarse en el Semanario Judicial de la Federación, en el Volumen 86, Primera Parte, página 31, correspondiente a la Séptima Época.

Sin embargo, la propia Suprema Corte de Justicia, en la Novena Época, estableció que también las legislaturas de los Estados se encontraban facultadas para imponer a la propiedad privada las modalidades referidas mediante leyes. Veamos los criterios:

> PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO ES EL ÚNICO FACULTADO PARA IMPONERLAS, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Si bien es cierto que el Congreso de la Unión está facultado legalmente para imponer las modalidades a la propiedad privada, a través de las leyes que expida, también lo es que dicha facultad legislativa no opera en todos los casos, pues es menester para ello que el interés público que legitime constitucionalmente la imposición de la modalidad, incida en alguno de los ramos o materias que formen el cuadro competencial del citado Congreso; de manera tal que si, por el contrario, el ramo o materia incumbe legislativamente a los Congresos de los Estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden provenir de éstos, lo que encuentra apoyo en lo previsto en la fracción II del artículo 121 de la Ley Fundamental que consagra el principio lex rei sitae, al disponer que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación. Así, al ser evidente que la propiedad es un derecho real que se ejerce sobre un bien mobiliario o inmobiliario, sin el cual tal derecho sería inconcebible, la imposición de modalidades a la propiedad repercute necesariamente en su objeto constituido por dichos bienes en cuanto a la manera o forma de usarlos, disfrutarlos y disponer de ellos. De ahí que respecto de los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro de su territorio, las Legislaturas Locales pueden dictar las leyes que regulen su uso, goce y disponibilidad, siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integrada por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo federal, pues considerar lo contrario, es decir, que el mencionado Congreso, en todos los casos, es el único facultado para imponer modalidades a la propiedad privada en términos de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, implicaría un impedimento para aquéllas de establecer las modalidades necesarias en función del interés público. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, diciembre de 2000. Tesis: 1a. XLII/2000. p. 256. (Amparo en revisión 686/99, Centro Maguen David, A.C., 5 de julio de 2000, Unanimidad de cuatro votos, Ausente: Humberto Román Palacios, Ponente: Juan N.

Silva Meza, Secretario: Jaime Flores Cruz.)

Por tanto, las modalidades a la propiedad corresponde establecerlas al Congreso de la Unión, en primera instancia, pero las legislaturas de los estados pueden establecerlas o precisar aún más dichas modalidades fijadas en principio por el Congreso de la Unión. Asimismo, las autoridades administrativas y los municipios en sus Programas de Desarrollo Urbano, expedidos con base en las leyes estatales, concretizan en casos particulares, la determinación de las modalidades establecidas en la legislación general de asentamientos humanos y las leyes estatales.

Asimismo, resulta interesante para nuestro estudio lo consignado por la Corte en los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS LOCALES ASIGNAR MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA. El artículo 32, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, que prevé que la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles, no es violatorio del artículo 27 constitucional, pues con ello no se está permitiendo la imposición de modalidades a la propiedad privada, que puedan nulificar o extinguir a la misma, sino sólo se está coordinando el ejercicio del derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y que consagra el precepto constitucional referido, definiendo que tal función corresponde a las Legislaturas de las entidades federativas, en virtud del ejercicio concurrente que sobre la materia ejercen la Federación, los Estados y los Municipios, y que requiere de una delimitación clara de las funciones que cada uno debe realizar conforme al sistema de competencias que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual expresamente alude en su numeral 27 a usos y destinos como modalidades a la propiedad privada que podrán imponerse en virtud de la función social del derecho de propiedad bastando, por tanto, que la Ley General de Asentamientos Humanos defina los conceptos de usos y destinos en su artículo 2o., fracciones IX y XIX, pues corresponde a las Legislaturas Locales la determinación precisa de cuáles son esos usos y destinos compatibles que podrán imponerse. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, febrero de 1998. Tesis: P. IX/98. p. 42(Amparo en revisión 2732/96, Marcia Barragán Gortazar de Pintado y coags., 11 de diciembre de 1997, Mayoría de siete votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis, Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán, Ponente: Mariano Azuela Güitrón, Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor Poisot.)

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número IX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

ZONIFICACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 18 DEL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE NO ES INCONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE LAS DECLARATORIAS DE MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA SE EXPEDIRÁN POR EL JEFE DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA. El artículo 18 del Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal establece que "Las declaratorias de destinos, usos y reservas, se expedirán por el jefe del Departamento del Distrito Federal y deberán expresar las razones de beneficio social que las motivan.", lo que no viola el artículo 27 constitucional, ni excede a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, pues tales declaratorias no significan el establecimiento, por parte de la autoridad administrativa, de modalidades a la propiedad privada, sino sólo la aplicación a los casos concretos de las diversas modalidades que prevé la ley local de desarrollo urbano, por lo que tal precepto reglamentario sólo está desarrollando la facultad que la propia Ley de Desarrollo Urbano le concede al jefe del Departamento del Distrito Federal para expedir las declaratorias respectivas conforme a los términos previstos en tal ley, por lo que si no se

ajusta a ella, esto entrañará la ilegalidad del acto de aplicación, pero no la inconstitucionalidad del reglamento, que sólo está pormenorizando la ley para facilitar su aplicación. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, febrero de 1998. Tesis: P. X/98. p. 46. (Amparo en revisión 2732/96, Marcia Barragán Cortázar de Pintado y coags., 11 de diciembre de 1997, Mayoría de siete votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis, Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán, Ponente: Mariano Azuela Güitrón, Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor Poisot.)

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número X/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

Como se ha dejado asentado, la Constitución de 1917, atribuyó a la Nación la Propiedad originaria sobre tierras y aguas de nuestro País, como un mecanismo para solucionar el problema agrario. Asimismo, el artículo 27° Constitucional en sus párrafos cuarto a octavo y en las fracciones I y VI regula la propiedad pública. En la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, *la Ley General de Bienes Nacionales (DOF 20 de mayo de 2004)*, se definen específicamente por su naturaleza y características, los bienes públicos o de propiedad de la Nación:

Artículo 3. Son bienes nacionales:

I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;

IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;

V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y

VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Por tanto, la propiedad pública incluye bienes y derechos que conforman el patrimonio nacional, que a su vez se conforma por los Patrimonios de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

También del artículo 27 constitucional se derivan otras leyes reglamentarias en materias específicas, como por ejemplo, la Ley Federal del Mar, Ley Reglamentaria en Materia del Petróleo, Ley de Aguas Nacionales, la Ley Minera, la Ley Agraria, en donde además de regular la propiedad de la nación, se norma la explotación, el uso o goce de dichos recursos, bien sea por la Federación, mediante convenio o destino a entidades locales, o bien bajo la modalidad de concesión a particulares.

De la *Ley General de Bienes Nacionales* se desprenden también reglamentos como por ejemplo, el *Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar*, en donde se definen las formas y condiciones bajo las cuales se pueden usar y aprovechar estos bienes de propiedad originaria de la Nación.

Resulta pertinente anotar el artículo 119° de la *Ley General de Bienes Nacionales*, que define lo que es la Zona Federal Marítimo Terrestre, en los siguientes términos:

> Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará:
>
> I. Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;
>
> II. La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial, constituirá zona federal marítimo terrestre;
>
> III. En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, en los términos que determine el reglamento.

Los artículos 3° y 4° del *Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar* (D.O.F., 21 de agosto de 1991) establecen asimismo:

> Artículo 3°. La zona federal marítimo terrestre se deslindará y delimitará considerando la cota de pleamar máxima observada durante treinta días consecutivos en una época del año en que no se presenten huracanes, ciclones o vientos de gran intensidad y sea técnicamente propicia para realizar los trabajos de delimitación.
>
> Artículo 4°.La zona federal marítimo terrestre se determinará únicamente en áreas que en un plano horizontal presenten un ángulo de inclinación de 30 grados o menos.
>
> Tratándose de costas que carezcan de playas y presenten formaciones rocosas o acantilados, la Secretaría determinará la zona federal marítimo terrestre dentro de una faja de 20 metros contigua al litoral marino, únicamente cuando la inclinación en dicha faja sea de 30 grados o menor en forma continua.
>
> En el caso de los ríos, la zona federal marítimo terrestre se determinará por la Secretaría desde la desembocadura de éstos en el mar hasta el punto río arriba donde llegue el mayor flujo anual, lo que no excederá en ningún caso los doscientos metros.

Asimismo, se refieren a la propiedad privada las fracciones I a VI y XV, y los párrafos segundo y tercero del artículo 27° Constitucional; el *Código civil para el Distrito Federal* y los Códigos Civiles de cada Estado, básicamente retomando el texto del artículo 830° del *Código Civil para el Distrito Federal*, que establece: *"El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes"*. Dichas leyes son entre otras las siguientes: *Ley General de Asentamientos Humanos*, la L*ey General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, la *Federal sobre Monumentos y Zonas de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos*, las Leyes de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial, Asentamientos Humanos, Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas, Ecología y Protección al Ambiente de las Entidades Federativas; los Programas de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y la zonificación contenida en ellos, los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio, las Declaratorias de Áreas Naturales Protegidas, así como los Reglamentos de Uso del Suelo, Zonificación, Construcciones, Imagen Urbana, Fraccionamientos, Establecimientos Comerciales, Industriales y de Servicios expedidos por las autoridades municipales.

En este contexto podemos entender como modalidades urbanísticas a aquellas normas específicas para utilizar o aprovechar un inmueble, área o predio, que limitan u orientan el ejercicio del derecho de propiedad o posesión, o cualquier otro derecho real respecto a los inmuebles. De igual manera debe considerarse dentro de dicho contexto el uso, aprovechamiento y goce de bienes nacionales en las distintas modalidades y condiciones establecidas en las Leyes y reglamentos correspondientes, las cuales se concretizan en los usos, destinos, provisiones y reservas fijadas en las leyes estatales, los programas de desarrollo urbano y los programas de ordenamiento territorial, que aplican en cada caso concreto. El sentido y razón de ser respecto a la existencia de las modalidades urbanas a la propiedad consiste en que el aprovechamiento de la propiedad por parte de los particulares, debe realizarse no en forma ilimitada, sino siempre en beneficio de la sociedad.

Disposiciones constitucionales vinculadas con el derecho urbanístico

En este apartado se realiza un extracto de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos directamente involucrados en materia urbanística.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
(D.O.F., 5 de febrero de 1917, última Reforma: 11 de junio de 2013)

TÍTULO PRIMERO
Capítulo I
De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar,

proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias
sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son

aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolinguïsticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

Artículo 4°. (Se deroga el anterior párrafo primero).

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y

apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

Artículo 5°. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.

Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Artículo 8°. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Artículo 9°. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Artículo 11°. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Artículo 14°. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16°. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Párrafo ocho:

> En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Párrafo once:

> La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Artículo 17°. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Artículo 25°. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y

privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26°.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

Artículo 27°. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de

gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (el, sic DOF 20-01-1960) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o interminentes (intermitentes, sic DOF 20-01-1960) y sus afluentes directos o

indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando ellímite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los

que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación

llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos. La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perderen beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivopodrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de laasignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.

Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

Artículo 73°. El Congreso tiene facultad:

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1°. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2°. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3°. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5°. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6°. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7°. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueoló-

gicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

XXIX-C. 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.

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.

Artículo 115°. (Reformado, DOF, 24 de agosto de 2009 Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

II. Párrafo segundo. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: (Reformado, D.O.F., 23 de diciembre de 1999)

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público; (Reformado, D.O.F., 23 de diciembre de 1999)

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro. (Reformado, D.O.F., 23 de diciembre de 1999)

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento. (Reformado, D.O.F., 23 de diciembre de 1999)

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (Reformado, D.O.F., 23 de diciembre de 1999)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. (Adicionado, D.O.F., 23 de diciembre de 1999)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; (Adicionado, D.O.F., 14 DE AGOSTO DE 2001)

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. (Reformado, D.O.F., 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente 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;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Artículo 116°. (Reformado, D.O.F., 17 de marzo de 1987) El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 121°. En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles

ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Artículo 122°. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

VI. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Artículo 124°. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Artículo 133°. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Artículo 134°. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

03

Competencias y facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos

El nuevo sistema constitucional y jurisprudencial

En este apartado desarrollaremos uno de los elementos fundamentales para comprender el Derecho Urbanístico, relacionado con el sistema para la distribución de competencias entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, atendiendo al llamado sistema concurrente, que funciona a través de leyes marco, destacando asimismo, a nivel federal, las atribuciones de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que es la Dependencia que integra los sectores urbano, vivienda, desarrollo regional y metropolitano, junto con la materia agraria a nivel federal.

LA LEGISLACIÓN MARCO O GENERAL

La integración del estatuto jurídico urbanístico de la propiedad y territorio es el fruto de la concurrencia de normas dictadas en ejercicio de competencias que afectan al aprovechamiento del territorio y los derechos reales relacionados desde una u otra perspectiva. Nuestra Constitución establece en su artículo 73° (con relación al propio artículo 27°) un esquema de facultades en materia urbanística denominado "De facultades concurrentes", que se explica fundamentalmente de la siguiente forma:

En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124° de la Constitución General de la República que establece una competencia expresa a favor de la Federación y por exclusión tratándose de los Estados, también debemos considerar que el propio Constituyente Permanente, a través de diversas reformas a nuestra Constitución, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las denominadas "facultades concurrentes".

Esto es, que las entidades federativas, los municipios y la federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley, denominada Ley Marco o Ley General.

En México se han denominado leyes-generales o leyes-marco a aquellas que expide el Congreso de la Unión para cumplir con dos propósitos simultáneos:

1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,
2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Controversia Constitucional 29/2000, estableció la tesis de Jurisprudencia P./J. 142/2001, que establece el sistema para la explicación de las llamadas Facultades concurrentes. Esta tesis en materia constitucional es visible en la página 1042, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Enero de 2002, de la Novena Época, con el rubro y texto siguientes:

> FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.
> Si bien es cierto que el artículo 124° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3° fracción VIII y 73° fracción XXV), la de salubridad (artículos 4°, párrafo tercero y 73°, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27° párrafo tercero y 73° fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73° fracción XXIII), la ambiental (artículo 73° fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73° fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73° fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

FACULTADES CONCURRENTES EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS COMO LEY MARCO

La concurrencia en materia urbanística encuentra su principal fundamento en el *artículo 73 fracción XXIX inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que establece:

> El Congreso tiene facultad:
> XXIX-C. 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.

Por su parte, el artículo 124° Constitucional señala que:

> Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En consecuencia, se plantea la existencia de una Ley Marco Federal que siente las bases de coordinación entre los diferentes entes gubernamentales, pero sin que dicha ley pueda llevar a cabo una regulación exhaustiva de la materia concurrente porque entonces dejaría sin contenido a la competencia legislativa en el ámbito estatal. A ésta le corresponderá la tarea de una regulación específica, completa y detallada de la materia concurrente.

En este contexto, y como Ley Marco, el artículo 1° de la *Ley General de Asentamientos Humanos* (LGAH) establece en sus dos primeras fracciones:

> Artículo 1º. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés general y tienen por objeto:
> I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las Entidades Federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
> II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En el capítulo II de la citada Ley Marco, "De la concurrencia y coordinación de autoridades", claramente se establece en el artículo 6 que:

> Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el artículo 8°, fracción I, de la LGAH dispone:

> Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:
> I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 11°de la LGAH también establece que:

> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

De igual forma, el artículo 9° de la LGAH dispone:

> Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:
> I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;
> II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;
> III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros

de población y los demás que de éstos deriven;
IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
V. Proponer la fundación de centros de población;
VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;
VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;
VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;
IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;
X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;
XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;
XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;
XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y
XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

De la misma manera, en tratándose de facultades concurrentes la fracción VI, del artículo 115° Constitucional establece que:

> Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

En primer lugar, como se observa, el Estado, al amparo del artículo 27° y 73°, fracción XXIX, inciso C, Constitucional, ha de fijar las condiciones básicas para que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes ligados al proceso urbanizador, aprovechador del territorio y edificatorio se produzcan con unos criterios igualatorios mínimos.

Dichas condiciones básicas se encuentran señaladas en la Ley Marco vigente denominada LGAH, precisando asimismo, las facultades específicas que le corresponden a cada nivel de gobierno para participar en forma "concurrente" en la regulación de los asentamientos humanos. En este sentido, podemos entender que "Concurrencia" se refiere a que en la misma materia intervienen los tres niveles de gobierno, con faculta-

des específicas, diferentes y complementarias, constituyendo así una excepción al principio contenido en el artículo 124° Constitucional, ya que no opera la hipótesis de que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por el contrario, la materia urbanística no es de atribución exclusiva de la federación o de los otros niveles de gobierno, excluyendo de intervenir a cualquier otro nivel, sino que los tres niveles participan en la regulación de una sola materia, con competencia propia delimitada. Así, es facultad del Congreso federal, regular materias de orden general, a través de las mencionadas "Leyes Marco", estableciendo en ellas los niveles de competencia federal, estatal y municipal, como sucede tanto en materia de asentamientos humanos, ecología y protección al ambiente. Esto implica que la materia urbana o ecológica son materias de orden general, y que las acciones son llevadas a cabo en el ámbito de sus respectivas competencias por el gobierno federal, estatal y municipal. De tal suerte que la materia federal se encuentra regulada por la LGAH (o su correlativa LGEEPA), la estatal, a través de las leyes estatales sobre la materia y la participación municipal a través de los bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general que expiden los Ayuntamientos.

Con respecto a las condiciones básicas para que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes ligados al proceso urbanizador, aprovechador del territorio y edificatorio se produzcan con unos criterios igualatorios mínimos establecidas por la LGAH, corresponde a la legislación de cada Entidad Federativa la pormenorización de las reglas relativas al ejercicio de tales derechos y al cumplimiento de tales deberes insertándolas en la normativa correspondiente al planeamiento, la gestión y la disciplina urbanísticas. Sobre este respecto, el artículo tercero transitorio de la LGAH consigna:

> Tercero. Se deberá adecuar la legislación en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas a lo dispuesto en esta Ley, en un plazo no mayor de un año contado a partir de la entrada en vigor de la misma.

Por otra parte, la definición de los concretos derechos y deberes que recaen sobre un determinado propietario o detentador de cierta área o predio en un municipio cualquiera solo será posible con la colaboración para ello del respectivo planeamiento urbanístico, control y administración del suelo municipal, el cual partirá de la clasificación del suelo, con la cual, en principio, cada inmueble queda situado ya en el campo de actuación de uno de los grandes regímenes jurídicos que componen un centro de población de acuerdo con lo establecido por el artículo 2° fracción III, de la LGAH: el de las zonas urbanizadas, el suelo urbanizable o zona de crecimiento-reserva territorial; el del suelo no urbanizable por causas de preservación ecológica o mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos, para, en una segunda fase, reglamentar mediante lo que jurídicamente se denomina como zonificación los específicos usos, restricciones, limitaciones y condiciones constructivas de toda índole

que corresponden, por su situación, a los inmuebles, áreas o predios, entendiendo como área o predio el suelo en sí, lo construido o edificado y los derechos reales relacionados con los mismos.

Afortunadamente para esta nueva disciplina que es el derecho urbanístico, hoy existe claramente determinado el criterio definitorio de las facultades concurrentes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando expresamente como objeto de estas facultades la materia de asentamientos humanos, de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como definiendo claramente las condiciones y delimitando puntualmente el ejercicio de esas facultades concurrentes mediante las tesis de jurisprudencia P./J. 15/2011, P./J. 16/2011 y P./J. 17/2011, de las últimas de la Novena Época, así como en la tesis P./J. 38/2011, de la novísima Décima Época que señalan lo siguiente:

> ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.
> Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional". (Época: Novena Época Registro: 161384 Instancia: PLENO Tipo Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Agosto de 2011, Tomo XXXIV Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 15/2011 (9a.) Pág. 886)

Época: Novena Época Registro: 161382 Instancia: PLENO Tipo Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Agosto de 2011, Tomo XXXIV Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 16/2011 (9a.) Pág. 888, con el rubro y texto siguiente:

> ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.
> La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta

materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Época: Novena Época Registro: 161383 Instancia: PLENO Tipo Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Localización: Agosto de 2011, Tomo XXXIV Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 17/2011 (9a.) Pág. 887.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.
Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.

Asimismo, resulta relevante el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J.40/2011, de la 10a. Época; emitida por el Pleno de la Corte; visible en el S.J.F. y su Gaceta; Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1; Pág. 280, de rubro y texto siguientes:

COMPETENCIAS MUNICIPALES Y ESTATALES. SU EJERCICIO SIMULTÁNEO NO ANULA LA TITULARIDAD CORRESPONDIENTE.
El ejercicio simultáneo de las competencias estatales en materia de transporte y alguna de las municipales previstas en los incisos a), d), f) o h) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no implica la anulación de unas u otras, pues las competencias constitucionales de los distintos poderes públicos están destinadas a ejercerse en muchas ocasiones simultáneamente respecto de tipos de acciones, sectores de la realidad y espacios geográficos comunes. Esto es, la circunstancia de que se presente esta superposición de ejercicio, sea total o parcial, no anula o daña la respectiva titularidad de competencia constitucional. Por tanto, el hecho de que una determinada ley estatal identifique a ciertas autoridades como facultadas para tomar determinadas decisiones o desarrollar algunas actividades en materia de transporte en el ámbito territorial municipal, no elimina la necesidad de obtener el consentimiento del Municipio competente para emitir autorizaciones que convergen en el mismo espacio físico, como las licencias de uso del suelo en su territorio o el otorgamiento de permisos de construcción.

Es importante precisar que las tesis de jurisprudencia antes señaladas, dejan asentados precedentes importantísimos en materia urbanística, ya que resuelven mediante interpretación, la actuación confusa y contradictoria que han desempeñado las autoridades administrativas y legisladores de los estados con relación a sus municipios, al fijar la distribución de competencias en materia urbanística en las leyes locales. En efecto, tradicionalmente, en varias leyes urbanas de los estados las atribuciones que otorga a los municipios el artículo 115° Constitucional en materia urbana, eran reglamentadas por la Legislación local permitiendo la injerencia de las autoridades estatales en su ejercicio, como en el caso de la "evaluación o dictamen de congruencia" que debía emitir el

Ejecutivo Estatal para que un Ayuntamiento pudiera aprobar un Programa de Desarrollo Urbano de orden Municipal, o para permitirse su publicación por el Gobernador del Estado.

En efecto, y no obstante que el artículo 10° de la *Ley General de Asentamientos Humanos* ni en el texto mismo de la ley se confieren atribuciones a los Gobiernos Estatales para evaluar o autorizar Programas de Desarrollo Urbano de orden municipal, y de que el artículo 9°, fracción I, de la propia Ley otorga como atribución de los Ayuntamientos el evaluar sus propios Programas de Desarrollo Urbano, argumentándose un esquema de "coordinación" que en la práctica se traducía en un control político y administrativo sobre las atribuciones de los Ayuntamientos en materia urbana, las leyes urbanas establecen mecanismos de control o filtros en forma de autorizaciones previas del Ejecutivo Estatal a la autorización y publicación de Programas de Desarrollo Municipales. De igual forma sucede en materia de construcciones o urbanizaciones en los que la licencia de construcción, uso del suelo o fraccionamiento por parte de las autoridades municipales se encontraban supeditadas a un documento de factibilidad estatal, o en el peor de los casos, dicha atribución era conferida por los legisladores locales a las Dependencias del Poder Ejecutivo.

Gracias a estos criterios jurisprudenciales se abre la posibilidad para impugnar vía amparo un acto de autoridad administrativa que se considere haya excedido o ejercido facultades que no le corresponden bajo el argumento de sus facultades concurrentes, o bien, promover una controversia constitucional en su caso, para que mediante la interpretación de la Corte puedan determinarse los casos en que se estime que los Estados están invadiendo facultades de los municipios, especialmente las consagradas en el artículo 115 Constitucional, bajo el disfraz de facultades de coordinación que en la práctica vulneran totalmente el ejercicio de la autonomía municipal, y de igual modo, se determinen los casos en que los Ayuntamientos lleven a cabo actos arbitrarios o ignorantes en la realización de proyectos o pseudo programas, vulnerando con ello la normativa jurídica estatal bajo el argumento de la autonomía municipal.

LA JERARQUÍA DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Para precisar la jerarquía de la *Ley General de Asentamientos Humanos* dentro del orden legal mexicano, se debe atender lo dispuesto por el artículo 133° Constitucional que establece:

> Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De este artículo se puede observar que:

a) La Constitución General de la República Mexicana es la Norma Fundamental y a ella se subordinan las leyes federales y locales y los tratados internacionales.
b) La Constitución Federal es la base de las demás leyes y, en consecuencia, opera como un instrumento orientador de las leyes federales y locales y de los tratados internacionales.

El artículo 133° de la Constitución establece el principio de supremacía constitucional, que se traduce en que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y directo sobre todas las demás normas de carácter federal y local. Dicho principio opera como ordenador del resto de la producción jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, Constituciones de los Estados, reglamentos).

Luego, al establecer el artículo 133°, que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo al propio ordenamiento, será la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional. Asimismo, del dispositivo constitucional se observa que hace alusión expresa a las leyes que emanan del Congreso de la Unión (federales) y a las leyes locales o de los Estados. Las primeras, son las que van a ejercer los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las segundas, los tres Poderes de los Estados. Estos dos tipos de leyes son los que forman el orden federal y el orden local.

Sin embargo, nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los Estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución. Este criterio ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha apoyado su criterio en lo dispuesto por los artículos 40° y 41° Constitucionales, en relación con el artículo 133° del propio ordenamiento, al establecer que el pueblo mexicano adoptó una forma de gobierno que es la Federación, compuesta por los Estados libres y soberanos de la República y por el Distrito Federal. En este orden de ideas, los dos órdenes de gobierno (el federal y el de los Estados) son coextensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada Federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal. Por tanto, ninguno de estos dos órdenes de gobierno es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución Federal.

Por tanto, aún cuando jerárquicamente están a la par la federación y los estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, o leyes marco cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la federación,

estados y municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.

Por esta razón es que la *Ley General de Asentamientos Humanos* tiene preeminencia sobre las Leyes locales.

IMPORTANCIA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 10 DE JUNIO DE 2011, EN LA JERARQUÍA DE LEYES Y SU IMPACTO EN EL DERECHO URBANÍSTICO

El 10 de junio de 2011 se dieron importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactan notablemente el sistema jurídico mexicano. Dicha reforma modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero haciendo a un lado el concepto de "garantías individuales" para denominarlo "De los Derechos Humanos y sus Garantías" y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de los contenidos en este capítulo de nuestra carta magna, en donde hace ese reconocimiento de los derechos fundamentales y se abre claramente al derecho internacional.

Pero la que reviste más importancia para nuestro tema es la reforma al párrafo primero del artículo 1º Constitucional, así como la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero:

> Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De la lectura de estos tres párrafos se advierten los siguientes aspectos:

1. El primer párrafo instaura el principio de la "interpretación conforme", al señalar que todas las normas relativas a derechos humanos sin importar su rango jerárquico, deberán interpretarse no solamente bajo lo dispuesto en la carta magna, sino que también deberán considerarse para ello los tratados internacionales, que en principio se entiende que son aquéllos en los que México forma parte.
2. El segundo párrafo establece el principio de interpretación "pro personae", que es actualmente aplicado en la práctica del derecho internacional de los derechos humanos. Este principio supone que ante la existencia de diferentes inter-

pretaciones a una norma jurídica, debe optarse por aquella que favorezca más al titular de un derecho humano, o bien, en un caso concreto, si es factible aplicar dos o más normas jurídicas, debe preferirse aquella que aporte la mayor protección a ese derecho.

3. El tercer párrafo establece que el Estado mexicano, en cualquiera de sus niveles, promueva, respete, proteja y garantice los derechos humanos, lo que implica que con independencia de la interpretación constitucional o internacional que en su caso se de a una norma jurídica determinada, las autoridades mexicanas tienen la obligación de adecuar su actuación administrativa a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos que dicho párrafo establece para garantizar ese respeto y protección y va aún más allá al imponerle específicamente al Estado Mexicano las acciones de prevención investigación, sanción e inclusive la reparación de las violaciones a los derechos humanos.

Ahora bien, hablando concretamente de la jerarquía de leyes, se considera que estas reformas inciden directamente en la materia urbanística ya que como hemos visto en apartados anteriores, dentro del marco constitucional del derecho urbanístico se encuentran el artículo 2° y 4°, así como 25°, 26° y 27°, mismos que se encuentran específicamente ubicados dentro del Capítulo I, del Título Primero de la Constitución, denominado "De los Derechos Humanos y sus Garantías", por lo que este marco constitucional urbanístico forma parte de los derechos humanos y garantías reconocidos por la Constitución y por ende, le es aplicable lo dispuesto por el comentado artículo 1°.

De tal suerte que atendiendo a ello, se puede inferir que si bien es cierto que las Leyes Marco en materia Urbanística como la Ley de Asentamientos Humanos, de Planeación o de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, son jerárquicamente superiores y que las leyes locales deben ser congruentes con aquéllas, también lo es que al amparo de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, podría darse el caso de que aún si una legislación local fuera contraria a la Ley Marco, pero representara mayor congruencia con la protección a derechos humanos como por ejemplo en el caso del derecho a un medio ambiente sano o el derecho al entorno residencial, debería prevalecer la legislación local sobre la legislación federal, en acato a lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del artículo 1º Constitucional y las autoridades correspondientes deberían promover y respetar dicha prevalencia, llegando incluso a aplicar la norma federal, como más adelante observaremos.

Asimismo, como ejemplo, si un tratado internacional del que México forma parte contiene una disposición que favorezca más ampliamente la protección del medio ambiente que la Ley Marco, del mismo modo debería prevalecer sobre la misma.

A este respecto es importante esclarecer que esta prevalencia bien puede consistir en observar la disposición más favorable –cuando existan dos o más normas aplicables) – o como ya se dijo, en aplicar la norma invocada –cuando se trate de un precepto que

contravenga lo dispuesto en la Constitución o los Tratados Internacionales–.

También se considera en un sentido muy amplio (respecto del cual la Corte aún no se ha pronunciado) que podría exigirse la interpretación de un precepto conforme a Tratados Internacionales de los que México no forme parte, atendiendo al principio "pro personae" de otorgar la protección más amplia, ya que el texto del Segundo Párrafo del Artículo 1º constitucional señala que:

> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia…

En este sentido se ha pronunciado la corte a través de la siguiente jurisprudencia:

> TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.
> Registro No. 180431; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Septiembre de 2004; Página: 1896;Tesis: I.4o.A.440 A;Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa Conforme al artículo 133 constitucional, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Ahora bien, cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.
> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.)

Facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU)

A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU, le corresponden, de conformidad con el artículo 41º de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, las siguientes atribuciones:

I. Impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento, con la formulación de políticas que armonicen:
   a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;
   b) La regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las parcelas, las tierras ejidales y comunales, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, los terrenos baldíos y nacionales, y los terrenos que sean propiedad de asociaciones de usuarios y de otras figuras asociativas con fines productivos;
   c) El desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios;
   d) La planeación habitacional y del desarrollo de vivienda; y
   e) El aprovechamiento de las ventajas productivas de las diversas regiones del país;
II. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos, en lo

que no corresponda a otras dependencias, entidades u otras autoridades en la materia;
III. Administrar el Registro Agrario Nacional;
IV. Conducir los mecanismos de concertación con las organizaciones campesinas;
V. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;
VI. Resolver las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;
VII. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;
VIII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, en términos de la legislación aplicable;
IX. Administrar los terrenos baldíos y nacionales y las demasías, así como establecer los planes y programas para su óptimo aprovechamiento;
X. Planear y proyectar la adecuada distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, ciudades y zonas metropolitanas, bajo criterios de desarrollo sustentable, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, y coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos de las entidades federativas y municipales para la realización de acciones en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;
XI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
XII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, y con la participación de losdiversos grupos sociales;
XIII. Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano y metropolitano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los sectores social y privado, a efecto de que el desarrollo nacional en la materia se oriente hacia una planeación sustentable y de integración;
XIV. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía;
XV. Planear, diseñar, promover, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
XVI. Apoyar los programas de modernización de los registros públicos de propiedad;
XVII. Facilitar las acciones de coordinación de los entes públicos responsables de la planeación urbana y metropolitana en las entidades federativas y municipios cuando así lo convengan;
XVIII. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo;
XIX. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
XX. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
XXI. Aportar diagnósticos y estudios al Consejo Nacional de Población en materia de crecimiento demográfico y su impacto en el ámbito territorial;
XXII. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; y
XXIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

El 2 de abril del 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. En el artículo 1° del Reglamento se establece:

> La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en adelante la Secretaría, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que expresamente le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos y otras leyes, así como reglamentos, decretos y acuerdos y demás disposiciones que emita el Presidente de la República.

En términos del artículo 2° del Reglamento Interior de la SEDATU, su estructura básica se conforma por:

A. Unidades administrativas
  Subsecretarías:
    a) De Ordenamiento Territorial;
    b) De Desarrollo Urbano y Vivienda, y
    c) De Desarrollo Agrario;
  III. Unidades y Coordinación General:
    a) Unidad de Asuntos Jurídicos;
    b) Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional;
    c) Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios, y
    d) Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral;
  IV. Direcciones Generales:
    a) De Comunicación Social;
    b) De Coordinación de Delegaciones;
    c) De Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo;
    d) De Coordinación Metropolitana;
    e) De la Propiedad Rural;
    f) De Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda;
    g) De Rescate de Espacios Públicos;
    h) De Desarrollo Regional;
    i) De Desarrollo Agrario;
    j) De Concertación Social;
    k) De Organización Social y Vivienda Rural;
    l) De Recursos Materiales y Servicios Generales;
    V. Delegaciones Estatales, y
B. Órganos Administrativos Desconcentrados:
  I. Registro Agrario Nacional.

En términos del artículo 8° del Reglamento Interior de la SEDATU, corresponden a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial las siguientes facultades:

I. Participar en la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y los programas sectorial, regionales y especiales que procedan, así como en su ejecución y seguimiento, en materia de ordenamiento de la propiedad rural, ordenamiento territorial y actividades relacionadas;
II. Formular y proponer al Secretario la política de ordenamiento de la propiedad rural y los lineamientos para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;
III. Ejercer las atribuciones que en materia de ordenamiento de la propiedad rural y ordenamiento territorial, le confieren a la Secretaría las Leyes de la materia;
IV. Planear, diseñar, promover, concertar, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el ordenamiento de

la propiedad rural y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, las instituciones de crédito y los diversos grupos sociales y privados;

V. Estudiar, planear y proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas, la fundación de centros de población;

VI. Proponer instrumentos de política para el ordenamiento del territorio nacional que permitan:

a) La incorporación ordenada de propiedad rural al desarrollo regional;

b) La armonización y cohesión territorial que contribuyan a la articulación y al desarrollo equitativo de las zonas urbanas y rurales;

c) La integración de reservas de crecimiento aptas para la infraestructura, la obra pública y el desarrollo regional;

d) La constitución de reservas territoriales que garanticen la sostenibilidad del desarrollo regional;

e) La regularización de los asentamientos humanos irregulares;

f) El desarrollo sostenible y equilibrado de las zonas urbanas, conurbadas y metropolitanas, así como de las megarregiones y corredores urbanos, y

g) La coordinación efectiva con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con los sectores privado y social, orientada al ordenamiento territorial, la modernización registral y catastral de la propiedad y la prevención de riesgos en asentamientos humanos;

VII. Coadyuvar en materia de regularización de la propiedad de los núcleos agrarios, con las entidades del sector para:

a) Resolver sobre la enajenación de los excedentes de tierra ejidal y, en su caso, fraccionar y enajenar los derechos correspondientes, en los términos del artículo 47 de la Ley Agraria;

b) Formular los lineamientos para la ejecución de programas, así como para la realización de trabajos técnicos y jurídicos para la regularización y certeza de la propiedad ejidal, comunal y de colonias agrícolas y ganaderas;

c) Coadyuvar en la ejecución de las resoluciones que emitan los Tribunales Agrarios, en los términos que éstos lo requieran;

d) Establecer los mecanismos necesarios para la ejecución de programas y acciones de delimitación, deslinde, regularización, registro y certificación de la propiedad ejidal y comunal, así como la titulación de derechos, y

e) Promover la regularización de los predios adquiridos por cualquier título, propiedad de los núcleos agrarios;

VIII. Proponer programas y acciones que contribuyan a:

a) Coordinar las expropiaciones por causas de utilidad pública sobre propiedad ejidal y comunal que le competan;

b) Vigilar que las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales no rebasen los límites de tierra permitidos por la legislación aplicable y, en su caso, ordenar el fraccionamiento y enajenación de los excedentes en los términos de ley, y

c) Planear, programar y desarrollar los programas y acciones de deslinde de los terrenos baldíos, nacionales y demasías, según proceda, así como los correspondientes para su óptimo aprovechamiento y atender las solicitudes que sobre éstos les realicen los particulares e instituciones, en los términos de la legislación aplicable;

IX. Coordinar con las entidades federativas y los municipios, la realización de acciones para el ordenamiento de la propiedad rural y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;

X. Aprobar y coordinar el desarrollo de estudios prospectivos que permitan anticipar escenarios y necesidades de desarrollo en materia de ordenamiento de la propiedad rural, ordenamiento territorial y actividades relacionadas;

XI. Orientar, promover y propiciar programas para el ordenamiento y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;

XII. Planear, programar, administrar, generar y promover, en el ámbito del ordenamiento de la propiedad rural y el ordenamiento territorial, las acciones tendientes a mitigar los efectos de los desastres naturales y darles seguimiento;

XIII. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo de las zonas urbanas y rurales, así como gestionar su constitución considerando, en su caso, las condicionantes de sustentabilidad del ordenamiento de la propiedad rural y del ordenamiento territorial, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;

XIV. Diseñar, impulsar y aprobar esquemas innovadores y sostenibles de gestión metropolitana;
XV. Participar en el ordenamiento y regulación de zonas conurbadas y de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas o municipios;
XVI. Coordinar con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, acciones para el desarrollo sostenible de las zonas conurbadas y metropolitanas del país;
XVII. Promover, propiciar y coordinar la constitución de instancias de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con los sectores privado y social, orientadas al desarrollo metropolitano;
XVIII. Participar con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en la instrumentación de políticas, programas y esquemas de participación social que contribuyan a la eficaz prestación de los servicios públicos en las zonas metropolitanas del país;
XIX. Coordinar la integración, desarrollo y actualización permanente de un sistema nacional de información para el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
XX. Promover y fomentar la integración, modernización, actualización y vinculación permanente del registro de la propiedad rural, del catastro rural nacional, de los catastros de las entidades federativas y de los municipios y de los registros públicos de la propiedad, y
XXI. Integrar, procesar, generar y analizar la información estratégica del territorio nacional y generar estadísticas, estudios, informes y demás análisis que coadyuven a la planeación territorial del desarrollo y a la toma de decisiones de las autoridades competentes.

De acuerdo con el artículo 9° del Reglamento Interior de la SEDATU a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes:

I. Formular y proponer al Secretario políticas, programas y acciones en materia de desarrollo urbano y vivienda;
II. Participar en la formulación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, del Programa Nacional de Vivienda y de los demás programas sectorial, regionales y especiales que procedan, así como coadyuvar en la promoción, control y evaluación del cumplimiento de dichos programas;
III. Ejercer las atribuciones que la Ley de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos le confieren a la Secretaría, en materia de vivienda y desarrollo urbano;
IV. Diseñar y promover ante las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, instrumentos y políticas públicas que estimulen el aprovechamiento de los recursos locales endógenos para el desarrollo regional sostenible, basado en las potencialidades locales;
V. Analizar y diagnosticar los impactos en el desarrollo regional que generan la realización de obras e infraestructura pública y proponer programas y acciones para orientar e inducir sustentabilidad;
VI. Planear, diseñar, promover, concertar, apoyar y evaluar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
VII. Elaborar y apoyar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como con la participación de los sectores social y privado;
VIII. Promover ante las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, la planificación sostenible de los usos del suelo y de la estructura urbana;
IX. Participar con la Comisión Nacional de Vivienda y con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, en la planeación y definición de las políticas, programas y acciones en materia de vivienda, así como promover y fomentar su desarrollo;
X. Proponer programas y acciones que contribuyan a:
a) Disminuir el déficit de vivienda, así como mejorar los espacios, infraestructura y servicios urbanos existentes;
b) El análisis permanente de la problemática de la vivienda y de los esquemas más adecuados para satisfacer,

sostenidamente, las necesidades en la materia;
c) La instrumentación de viviendas nuevas o progresivas, su mejoramiento o sustitución; de lotes con servicios para la autoconstrucción o la producción asistida, así como para el arrendamiento de vivienda;
d) Promover el repoblamiento y el incremento de la densidad demográfica de los centros de población, y
e) Dar acceso a la vivienda;

XI. Proponer al Secretario los criterios para la incorporación de propiedad de origen rural al desarrollo regional y urbano;

XII. Promover y coordinar la constitución de instancias de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, sectores privado y social, orientadas al desarrollo regional y urbano, así como promover la constitución de dichas instancias para el fomento a la vivienda;

XIII. Promover programas para la construcción de obras de infraestructura y equipamiento necesarios para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos de las entidades federativas y municipios y con la participación de los sectores social y privado;

XIV. Planear y proponer programas y acciones para el desarrollo urbano y vivienda de los centros de población;

XV. Integrar, priorizar, encauzar y atender, en su caso, en coordinación con las entidades federativas la demanda social de infraestructura y equipamiento urbano;

XVI. Proponer y fomentar la ejecución de proyectos para la rehabilitación de espacios públicos y mejoramiento de zonas urbanas subutilizadas o abandonadas;

XVII. Instrumentar políticas, programas y esquemas de participación social que contribuyan a la eficaz prestación de los servicios públicos en los centros de población;

XVIII. Asesorar a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes y programas de desarrollo urbano, así como en la capacitación técnica del personal responsable de estas actividades;

XIX. Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía, y

XX. Establecer la normativa técnica y operativa para la ejecución de los programas a su cargo y realizar acciones de capacitación, orientación y asistencia sobre los mismos.

El artículo 17° del Reglamento Interior de la SEDATU faculta a la Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral -adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial- con las atribuciones siguientes:

I. Diseñar, proponer, coordinar y dar seguimiento a proyectos para la modernización del Registro Agrario Nacional, el Catastro Rural Nacional, los registros públicos de la propiedad y los catastros, en coordinación con las entidades federativas y municipios;

II. Promover, proponer y apoyar, conjuntamente con el Registro Agrario Nacional y las autoridades de las entidades federativas y los municipios registrales y catastrales competentes:
a) La instrumentación de programas, estrategias, lineamientos y normas técnicas que contribuyan a garantizar la seguridad jurídica de los derechos registrados;
b) La celebración de convenios de coordinación en materia de modernización y normalización registral y catastral, así como de convenios de concertación en la misma materia con asociaciones civiles e instituciones académicas, nacionales e internacionales;
c) La conformación de una plataforma jurídica, operativa y tecnológica, estandarizada y homologada, para los registros públicos de la propiedad del país y las instituciones catastrales, y
d) Acciones de mejora e inversión en materia de tecnologías de información para establecer esquemas que garanticen la interoperabilidad de los mismos;

III. Autorizar apoyos a los proyectos de modernización de registros públicos de la propiedad y los catastros en las entidades federativas y municipios;

IV. Coordinar, controlar, dar seguimiento y participar en la evaluación de los programas de modernización registral y catastral apoyados con recursos federales, con la debida participación de las autoridades de las entidades federativas y los municipios correspondientes;

V. Informar, opinar y asesorar a las instancias de evaluación de los programas a su cargo, sobre el ejercicio de los recursos destinados a las entidades federativas, así como ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos tomados por dichas instancias de evaluación;
VI. Organizar y promover la realización de encuentros, foros, investigaciones, estudios e intercambio de mejores prácticas en materia de modernización registral y catastral, y
VII. Desarrollar programas, proyectos, estudios y acciones de asistencia técnica y capacitación para los registros públicos de la propiedad y los catastros en materia de modernización.

Conforme al artículo 20° del Reglamento Interior de la SEDATU la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo estará adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Promover y apoyar la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, programa sectorial, y demás programas institucionales, regionales y especiales, así como vigilar la congruencia de los planes y programas en materia de ordenamiento territorial y atención de zonas de riesgo;
II. Proponer la instrumentación de las acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y propiciar la conjunción de esfuerzos, recursos y actividades, en la materia;
III. Proponer la orientación general y estrategias de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como en materia de prevención de riesgos y atención de daños de la infraestructura urbana y vivienda causados por fenómenos naturales, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;
IV. Elaborar y difundir manuales técnicos y lineamientos metodológicos para la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y actualización de los programas de ordenamiento territorial;
V. Participar con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, en el diseño del sistema de información para el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
VI. Intervenir en la delimitación de zonas de riesgo en el país de conformidad con la Ley General de Asentamientos Humanos, en coordinación con el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como con la Coordinación Nacional de Protección Civil;
VII. Propiciar la coordinación de acciones entre la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, que fortalezcan el desarrollo territorial sostenible de los asentamientos humanos y la atención a zonas de riesgos de dichos asentamientos;
VIII. Promover en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y entidades paraestatales sectorizadas competentes, programas de regularización de los asentamientos humanos irregulares;
IX. Elaborar y actualizar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, los programas de ordenamiento territorial de las franjas fronterizas y costeras del país, así como promover la ejecución de acciones consideradas en dichos instrumentos;
X. Emitir las opiniones que le soliciten en el ámbito de su competencia y de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, en los casos siguientes:
  a) En los expedientes de expropiación de tierras de origen ejidal y comunal;
  b) En los procesos de desincorporación de propiedad federal y de enajenación de terrenos nacionales, para el desarrollo urbano y vivienda;
  c) Sobre predios de propiedad particular que pasen a formar parte del patrimonio inmobiliario federal;
  d) Sobre inmuebles de propiedad federal;
  e) En los expedientes que, en materia de manifestaciones de impacto ambiental, solicite la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
  f) Los que en materia de programas maestros de desarrollo solicite la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y
  g) En los demás casos en que se disponga de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y zonas de riesgo;
XI. Promover, coordinar y realizar, conjuntamente con las instancias competentes de otras dependencias, entidades federativas y municipios, programas de capacitación y asistencia técnica para la elaboración de estudios en materia de ordenamiento territorial y zonas de riesgo;

XII. Realizar las siguientes acciones en materia de atención a zonas de riesgo de los asentamientos humanos:
a) Participar en la elaboración de atlas de riesgo y en su actualización;
b) Elaborar proyectos, programas y acciones para la atención y remediación de daños causados por desastres naturales a la infraestructura urbana y vivienda;
c) Contribuir a la realización y difusión de las acciones entre la población y las autoridades locales, encaminadas al fortalecimiento de capacidades y resiliencia en torno a la prevención de desastres en materia de asentamientos humanos;
d) Propiciar y fomentar el intercambio y difusión nacional e internacional de información, investigación y mejores prácticas;
e) Participar en el intercambio de información oportuno entre las instancias que conforman el Sistema Nacional de Protección Civil y los sistemas de las entidades federativas y de los municipios;
f) Participar en la definición de los contenidos de los sistemas de información nacionales que contribuyan a la prevención de riesgos en los asentamientos humanos;
g) Instrumentar y establecer programas y acciones de cooperación, financiamiento y capacitación, de los tres órdenes de gobierno, que permitan reforzar los programas de prevención de daños a la infraestructura urbana y vivienda, con el fin de reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos;
h) Fortalecer las acciones de capacitación y difusión de mejores prácticas y tecnologías que mejoren la efectividad de las intervenciones en la materia;
i) Promover y ejecutar programas y acciones dirigidos a mitigar los riesgos asociados a fenómenos naturales en los centros de población y municipios, así como mecanismos de financiamiento y cooperación que fortalezcan las acciones de prevención de riesgos en los asentamientos humanos;
j) Coordinar la revisión técnica de proyectos orientados a la prevención de riesgos en los asentamientos humanos;
k) Promover la participación del sector social, académico y privado en la instrumentación de acciones y medidas en la materia en el ámbito de facultades de esta Secretaría;
l) Coadyuvar en la elaboración y actualización de reglas y lineamientos de operación de los programas y fondos que apoyen prevención de riesgos en los asentamientos humanos;
m) Participar en la formulación de programas y fondos emergentes del Gobierno Federal, dirigidos a prevenir y atender los daños en materia de infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, así como en la creación y modificación de sus correspondientes reglas de operación;
n) Promover y gestionar ante la Secretaría de Gobernación la realización de proyectos obras y acciones de carácter preventivo, necesarias y urgentes en el ámbito urbano, con financiamiento público destinado a la prevención de desastres naturales;
ñ) Coordinar las actividades de medición y evaluación de daños, así como la elaboración de padrones de las personas beneficiarias de los programas emergentes respectivos, y
o) Asegurar la participación oportuna y eficiente, en la ministración de fondos y la ejecución de programas de atención de daños, de conformidad con las reglas de operación aplicables, y

XIII. Fomentar la participación de los tres órdenes de gobierno, de los sectores social, privado y de las instituciones académicas, así como la cooperación técnica internacional, en acciones de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, derivadas de los planes y programas correspondientes.

El artículo 21° del Reglamento Interior de la SEDATU establece las facultades de la Dirección General de Coordinación Metropolitana, que estará adscrita a la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, con las atribuciones específicas siguientes:

I. Desarrollar las estrategias de la política de desarrollo de las zonas metropolitanas y conurbadas, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipios y a los sectores social y privado;
II. Participar, en materia metropolitana, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y de los programas nacionales, sectorial y especiales que correspondan;
III. Apoyar y asesorar a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en el diseño de mecanismos de planeación urbana, así como en la elaboración y actualización de los programas de desarrollo de zonas metropolitanas y conurbadas;

IV. Investigar, actualizar y documentar en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el estado que guarda el desarrollo de las zonas metropolitanas del país en materia demográfica, de planeación urbana y regional, de suelo, vivienda, servicios y administración, de competitividad económica, de gobernanza y de cohesión social y cultural, así como formular las recomendaciones correspondientes a las instancias competentes de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales;
V. Proponer y fomentar esquemas innovadores de gestión para la ejecución de programas y proyectos y la prestación de servicios en zonas metropolitanas, así como fomentar esquemas de gestión corresponsable de desarrollo en las zonas metropolitanas del país;
VI. Propiciar el fortalecimiento institucional de las instancias locales responsables del desarrollo metropolitano;
VII. Promover, apoyar y coadyuvar en el funcionamiento de los observatorios metropolitanos, ciudadanos y académicos en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas y conurbadas;
VIII. Coadyuvar en la solución de problemas que requieran la acción coordinada de dos o más autoridades locales, ya sean entidades federativas o municipales;
IX. Administrar, controlar, dar seguimiento y evaluar, conjuntamente con las áreas competentes, los programas y acciones a que se refiere la fracción anterior;
X. Promover proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios, así como la coordinación de acciones e inversiones que impulsen el desarrollo integral competitivo, equitativo y sostenible en las zonas metropolitanas con la participación de entidades federativas y municipios y de los sectores social y privado;
XI. Capacitar y brindar asistencia técnica a los servidores públicos de las entidades federativas y municipios, así como a agentes del sector social, en materia de planificación y administración metropolitana;
XII. Apoyar en la integración de un sistema de información con los análisis, prospectiva y estadísticas sobre el desarrollo metropolitano en el país;
XIII. Promover la generación de mejores prácticas de planeación y administración metropolitana;
XIV. Participar en el establecimiento de criterios y delimitación de zonas metropolitanas en el país, y
XV. Fortalecer la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, para promover el estricto apego a la legislación y a los planes y programas de desarrollo urbano en las autorizaciones y actos de su competencia.

Conforme al artículo 23° del Reglamento Interior de la SEDATU la Dirección General de Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda estará adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Proponer la orientación general y estrategias de la política de desarrollo urbano, suelo y vivienda, con la participación que corresponda de las entidades competentes, los gobiernos de las entidades federativas y municipios y de los sectores social y privado;
II. Participar, en el ámbito del desarrollo urbano, suelo y vivienda, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, del Programa Nacional de Vivienda, así como del programa sectorial y los especiales que correspondan;
III. Proponer el diseño y difusión de normas, sistemas, procedimientos y disposiciones técnicas que contribuyan a fortalecer la planeación, administración y gestión del desarrollo urbano; así como las capacidades en materia de obtención de suelo para la vivienda;
IV. Propiciar el fortalecimiento institucional de las instancias de las entidades federativas y municipales responsables de la planeación, gestión urbanística y de vivienda;
V. Apoyar y asesorar a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en el diseño de mecanismos de planeación e instrumentación de acciones en materia de planeación y desarrollo urbano, suelo, reservas territoriales y vivienda;
VI. Impulsar en coordinación con las entidades federativas y los municipios, acciones en materia de suelo, reservas territoriales y vivienda, formulando y suscribiendo para tales efectos, convenios de coordinación;
VII. Coadyuvar en la promoción y fomento, para la realización de programas y acciones de vivienda con la participación de los sectores público, social y privado;
VIII. Apoyar en el diseño y ejecución de programas y acciones para incrementar las oportunidades de acceso a la

vivienda para la población, con preeminencia de la del sector social;
IX. Diseñar, promover y apoyar programas y esquemas de financiamiento para la vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades, que propicien el acceso a la vivienda de la población rural;
X. Diseñar y administrar un sistema de información en materia de desarrollo urbano;
XI. Participar en la formulación de políticas y ejecución de programas en materia de construcción, adquisición y alquiler de vivienda, en coordinación con las entidades paraestatales sectorizadas y gobiernos de las entidades federativas y municipales correspondientes;
XII. Diseñar, proponer y fomentar esquemas innovadores de gestión para la ejecución de programas y proyectos en materia urbana y vivienda, así como fomentar esquemas de gestión corresponsable del desarrollo urbano;
XIII. Promover la seguridad jurídica sobre la tenencia de vivienda, de propietarios y arrendatarios de la misma;
XIV. Coadyuvar en la promoción de encuentros, foros, investigaciones, estudios e intercambio de mejores prácticas en materia de desarrollo urbano, suelo y vivienda, y
XV. Emitir opiniones en materia de desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

En términos del artículo 24° del Reglamento Interior de la SEDATU la Dirección General de Rescate de Espacios Públicos estará adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y tendrá las atribuciones siguientes:

I. Participar en el rescate de espacios públicos, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y del programa nacional, sectorial y de los especiales que correspondan;
II. Proponer la orientación general y estrategias de la política de rescate de espacios públicos, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipios y a los sectores social y privado;
III. Proponer el diseño y difusión de normas, sistemas, procedimientos y disposiciones técnicas en materia de rescate de espacios públicos en coordinación con autoridades locales;
IV. Coordinar, con los gobiernos de las entidades federativas y con los municipios el análisis, diseño y elaboración de los programas de rescate de espacios públicos, que contengan y consideren los aspectos siguientes:
    a) Los proyectos integrales que se requieran para la protección, conservación y aprovechamiento de espacios públicos municipales que contribuyan a la seguridad comunitaria, y
    b) La participación comunitaria, desde el diseño hasta la ejecución de los proyectos;
V. Coadyuvar en la planeación, organización y dirección de las actividades que se desprendan de la operación y seguimiento de los programas de rescate de espacios públicos y proponer al Secretario las reglas de operación y lineamientos que deberán observarse;
VI. Impulsar la difusión y promoción de los proyectos integrales de rescate de espacios públicos que por sus beneficios sociales, sean consideradas prácticas exitosas adaptables;
VII. Promover la coordinación y concertación de los tres órdenes de gobierno y de todos los sectores de la sociedad para la mejor realización de los programas y proyectos relacionados con el rescate de espacios públicos;
VIII. Autorizar la ejecución y modificación de obras y acciones comprendidas dentro de los programas a su cargo y llevar el registro de las mismas;
IX. Integrar el inventario de espacios públicos que requieren intervención, así como de los apoyados por la Secretaría;
X. Promover la realización de encuentros, foros, investigaciones, estudios e intercambio de mejores prácticas en el rescate de espacios públicos;
XI. Proponer y participar en el proceso de presupuestación del gasto federalizado que corresponda a los programas relacionados con en el rescate de espacios públicos, y
XII. Coordinar el proceso de asignación de recursos derivado de la aplicación de los programas relacionados con el rescate de espacios públicos.

El artículo 25° del Reglamento Interior de la SEDATU establece las facultades de la Dirección General de Desarrollo Regional estará adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda:

I. Participar, en materia de desarrollo regional, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como el programa sectorial, los institucionales, regionales y especiales que correspondan;
II. Proponer la orientación general y estrategias de la política nacional de desarrollo regional, en coordinación con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios y la participación de los sectores social y privado;
III. Promover el desarrollo regional competitivo, equilibrado y sostenible de las regiones;
IV. Propiciar y articular acciones de coordinación intersecretarial e interinstitucional que fortalezcan el desarrollo y la estructura regional en el país;
V. Participar en la formulación de políticas, programas y acciones de desarrollo regional sustentable, en coordinación con las entidades paraestatales sectorizadas y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;
VI. Apoyar y asesorar a las entidades federativas y municipios en el diseño de mecanismos de planeación e instrumentación de acciones en materia de desarrollo regional;
VII. Fomentar la participación de los tres órdenes de gobierno, de los sectores social, privado y de las instituciones académicas, así como la cooperación técnica nacional e internacional, en acciones de desarrollo regional, derivadas de los planes y programas relacionados con el desarrollo regional;
VIII. Promover en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la cohesión territorial, a través del fomento y promoción del desarrollo regional;
IX. Promover y realizar estudios de impacto regional que derivan de la realización de obras de infraestructura y proponer y promover los programas y acciones que procedan;
X. Participar en el diseño, integración y operación de sistemas de información para el desarrollo regional;
XI. Desarrollar y promover esquemas y alternativas de financiamiento con organismos financieros nacionales e internacionales, así como con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, para el desarrollo regional;
XII. Participar en la promoción de obras de infraestructura y equipamiento, así como mecanismos de financiamiento y criterios de priorización de las inversiones para el desarrollo regional;
XIII. Coadyuvar en el establecimiento de indicadores que permitan evaluar, cuantitativa y cualitativamente, las acciones de desarrollo y fortalecimiento regional, así como difundir los resultados y formular recomendaciones, y
XIV. Coadyuvar y participar en los foros, talleres, seminarios e intercambios de experiencias para la mejor planeación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo regional.

04
Sistema de planeación

Planeación general del desarrollo nacional

La planeación del desarrollo urbano constituye una actividad sectorizada derivada del Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo. Para entender cabalmente la relación existente entre la planeación urbana como sector y la planeación del desarrollo general es menester hacer las siguientes especificaciones.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL
LOS ARTÍCULOS 25° Y 26° CONSTITUCIONALES

El artículo 25° Constitucional asigna al:

> Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable.

Para tal efecto el Estado:

> …planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgadas por la propia Constitución.

Asimismo, establece que:

> …se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, y al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

El artículo 26° de la Constitución Mexicana consigna que:

> …el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Como se observa, el presente artículo se refiere a un concepto de *desarrollo integral* y total. Los objetivos de la planeación se determinarán en función de los fines que la Constitución prevé para el Proyecto de Nación que se espera de México. Asimismo, establece que la planeación será democrática, esto es, que mediante la participación de los diversos sectores sociales se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. El artículo que se comenta funda-

menta el denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como la existencia del plan y programas de desarrollo con los que se organiza y orienta el desarrollo nacional integral, económico, político, social y cultural.

Lo anterior está establecido en franca concordancia con lo establecido por el artículo 3° Constitucional, donde se consigna que la democracia es un *sistema de vida*, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. De igual forma, establece la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo como instrumento rector integral. El párrafo tercero del artículo 26° faculta al Ejecutivo para establecer:

A. Los procedimientos de participación y consulta en la materia.
B. Los criterios a que deberá sujetarse la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo.
C. Los órganos responsables del proceso de planeación.
D. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine la elaboración y ejecución del plan y los programas con las entidades federativas, mediante convenios y con los particulares mediante mecanismos de concertación e inducción.

Los conceptos anteriores de acuerdo con el propio texto constitucional se detallan en la ley que precisamente se denomina *Ley de Planeación*.

LEY DE PLANEACIÓN
(D.O.F., 5 de enero de 1983)

La *Ley de Planeación* es Reglamentaria del artículo 26° Constitucional. La Ley especifica y concreta los conceptos vertidos en el artículo 26°.

Destaca para nuestro estudio lo establecido en el artículo 3° de la Ley de Planeación, donde se define la "Planeación Nacional del Desarrollo" como "la ordenación racional y sistemática de acciones, respecto a la actividad política, económica, social, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, que tiene como propósito la transformación de la realidad del país, conforme a las normas, principios y objetivos que la Constitución y las leyes establecen".

La *Ley de Planeación* prevé los siguientes instrumentos que conforman el Sistema Nacional de Planeación Democrática:

- El Plan Nacional de Desarrollo
- Los programas derivados que son:
  - Programas Sectoriales,
  - Programas Institucionales,
  - Programas Regionales y
  - Programas Especiales.

La categoría de "Plan" queda reservada, como se observa, al Plan Nacional de Desarrollo.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

De acuerdo con el artículo 21 de la *Ley de Planeación*, el Plan Nacional de Desarrollo:

> …precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (D.O.F., Reforma 27 de enero del 2012).

Su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener previsiones de más largo plazo.

De conformidad con el artículo 22° de la *Ley de Planeación*, el Plan Nacional de Desarrollo, indicará los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales que deban ser elaborados. Estos programas observarán congruencia con el Plan y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones se refieran a un plazo mayor.

El 20 de mayo del 2013, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. El Plan Nacional de Desarrollo pretende como objetivo general: Llevar a México a su cambio potencial. Para ello establece 5 metas nacionales:

1. México en Paz.
2. México Incluyente.
3. México con Educación de Calidad.
4. México Próspero.
5. México con Responsabilidad Global.

El mismo Plan Nacional de Desarrollo establece 3 Estrategias Transversales:

a) Democratizar la productividad.
b) Gobierno cercano y moderno.
c) Perspectiva de Género.

PROGRAMAS SECTORIALES

De acuerdo con el artículo 23° de la *Ley de Planeación*, los programas sectoriales deben sujetarse a las previsiones establecidas en el Plan, estableciendo objetivos, previsiones, prioridades, políticas, estimaciones, recursos, determinaciones sobre instrumentos y responsables de ejecución respecto a la actividad el sector administrativo que se regule. Los Programas Sectoriales son aprobados por el Presidente de la República.

Es importante resaltar que la materia "desarrollo urbano" es considerada como un sector del desarrollo nacional, misma que será regulada a nivel federal, por un "Programa nacional de desarrollo urbano", como un Programa Sectorial derivado del

Plan Nacional de Desarrollo vigente; obviamente su denominación debe ser la de Programa y no Plan, puesto que dicha categorización, como se ha dejado asentado, corresponde al Plan Nacional de Desarrollo.

La *Ley General de Asentamientos Humanos* (DOF, 21 de julio de 1993), en concordancia con los criterios vertidos en la *Ley de planeación* que aquí se aluden, establece en su artículo 11° que:

> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

PROGRAMAS INSTITUCIONALES

Los artículos 24° y 29° de la *Ley de Planeación* establecen que dichos programas son los que deben elaborar las entidades paraestatales y deberán ser aprobados por el titular de la dependencia coordinadora del sector relacionado con la entidad paraestatal respectiva.

PROGRAMAS REGIONALES

En términos de los artículos 25° y 29° de la *Ley de Planeación*, estos programas se aplican en zonas (regiones) consideradas como prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial rebase el ámbito de una entidad federativa, debiendo ser aprobados por el Presidente de la República.

PROGRAMAS ESPECIALES

De conformidad con el artículo 26° de la *Ley de Planeación* los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral fijados en el Plan Nacional de Desarrollo o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector y deberán ser aprobados por el Presidente de la República.

Una vez aprobados, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los Programas sectoriales institucionales, regionales y especiales, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública.

El Plan Nacional de Desarrollo y los Programas respectivos especificarán las acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, así como los grupos sociales. Asimismo, para la ejecución de los mismos se deberán celebrar convenios con los gobiernos de los Estados, considerando en todos los casos la participación que corresponda a los municipios, debiéndose publicar dichos convenios en el Diario Oficial de la Federación (Referencia artículos. 28, 32, 33, 36 de la *Ley de Planeación*).

La regulación jurídica de la planeación regional

En este apartado pretendemos abordar someramente:

a) Los fundamentos jurídicos que conceptualicen la naturaleza y contenido de los Programas de Desarrollo Regional (Interestatales).
b) El procedimiento para dotar de validez jurídica a un Programa de Desarrollo Regional.
c) Una visión sobre el marco jurídico constitucional, federal y de las Entidades Federativas relacionado con los procesos de planeación regional.
d) El marco de actuación y coordinación desde el derecho urbanístico que permita conferir obligatoriedad jurídica a los Programas de Desarrollo Regionales.

Las Fuentes Formales del Derecho que servirán de base a las investigaciones que se desarrollarán en el presente apartado son: bases constitucionales y legislación federal.

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL

Los Programas de Desarrollo Regional se categorizan como instrumentos (actos formalmente administrativos pero materialmente legislativos con efectos generales) ubicados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo, regulados en los artículos 25° y 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior como instrumentos rectores del desarrollo en zonas geográficas que comprenden dos o más Entidades Federativas, emanados del Estado Mexicano, representado por el Poder Ejecutivo Federal.

Si bien es cierto que un Programa de Desarrollo Regional es un instrumento de planeación proveniente del Gobierno Federal, el artículo 26° Constitucional permite que en su creación y operación participen los Gobiernos de las Entidades Federativas, así como los sectores social y privado de la economía.

De igual modo, la *Ley de Planeación* (Federal), de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 25° y 26° Constitucionales, precisa las características esenciales de un Programa de Desarrollo Regional, destacando las siguientes:

a) Es un programa proveniente del Poder Ejecutivo Federal, y por ende es un acto administrativo con efectos generales.
b) Es un programa contemplado específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo, vigente.
c) Ámbito temporal de validez: su vigencia no deberá exceder del período constitucional de la gestión gubernamental del Gobierno Federal actual, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

d) Ámbito espacial de validez: El Programa comprende una zona considerada prioritaria o estratégica, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Vigente, y cuya extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.
e) Ámbito material del validez: Especifica las acciones de diversos sectores de desarrollo que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.
f) La coordinación en la ejecución del programa deberá proponerse a los gobiernos de los Estados involucrados a través de la celebración de Convenios de Coordinación.

BASES JURÍDICAS CONSTITUCIONALES Y FEDERALES EN MATERIA DE PLANEACIÓN REGIONAL

Las bases Jurídicas Constitucionales y Federales relacionadas con los Programas de Desarrollo Regional son las siguientes:

Disposiciones constitucionales: Artículos 2°, 4°, 25°, 26°, 27°, 40°, 41°, 42°, 43°, 73°, 115°, 116° y 122°, 133° .

Disposiciones de orden federal: *Ley de Planeación*, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *Ley General de Asentamientos Humanos*, *Ley General de Desarrollo Social* y *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 25°:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Artículo 26°:

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política,

social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Artículo 27°:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Artículo 73°:

El Congreso tiene facultad:

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

LEY DE PLANEACIÓN

Artículo 1°:

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

Artículo 21°:

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Artículo 22°:

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 25°:

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Artículo 27°:

Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 28°:

El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

PROCEDIMIENTO LEGAL PARA DOTAR DE VALIDEZ JURÍDICA A UN PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL

Primera etapa: En la Administración Pública Federal.

De conformidad con la última modificación a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (D.O.F., Reforma del 2 de enero de 2013), el artículo 41° de dicho ordenamiento establece que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) –de nueva creación–, debe elaborar el proyecto de Programa Regional, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (hasta antes de la reforma esta facultad recaía en la Secretaría de Desarrollo Social).

Asimismo y de acuerdo con el artículo 29° de la *Ley de Planeación* el Plan y los Programas Regionales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Aunque la *Ley de Planeación* no establece como requisito sine qua non la publicación del Programa Regional en el Diario Oficial de la Federación, sería recomendable publicarlo. (El artículo 30° de la *Ley de Planeación* establece la obligatoriedad de publi-

car en el DOF, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales).

Una vez aprobado el Programa de Desarrollo de la Región que se trate, será obligatorio para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con el artículo 32° de la *Ley de Planeación* federal.

Segunda etapa: Proceso legal de coordinación con las Entidades Federativas y de Concertación Legal con los sectores social y privado.

Una vez aprobado el Programa de la Región, se someterá a la consideración de los gobiernos de las entidades federativas para la celebración de un Convenio de Coordinación para la ejecución y operación del Programa Regional en cuestión, tal y como se señala en los artículos 26° de la Constitución General de la República y 30° de la *Ley de Planeación*.

BASES JURÍDICAS FEDERALES PARA LA APROBACIÓN
DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL

LEY DE PLANEACIÓN
(D.O.F., 5 de enero de 1983)

Artículo 29°:

> El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Artículo 30°:

> El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 32°:

> Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.
>
> La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.
>
> Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.
>
> La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

LEY ÓRGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Artículo 22°:

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas.

Artículo 31°:

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente;

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.

Artículo 41°:

A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano corresponde el despacho de los siguientes asuntos (Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 2013):

XVIII. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, la planeación regional del desarrollo;

XIX. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

AUTORIDADES FEDERALES QUE INTERVIENEN EN LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO REGIONAL

De acuerdo con las bases jurídicas referidas en párrafos antecedentes, se desprende que en la elaboración y aprobación de un programa de Desarrollo Regional intervienen:

- El Ejecutivo Federal, de acuerdo con el artículo 4 de la *Ley de Planeación*, tiene la responsabilidad de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.
- La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU, a quien corresponde, de conformidad con el artículo 41 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la elaboración (formalmente hablando) del proyecto de Programa Regional, para lo cual debe coordinarse con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Las dependencias federales y los gobiernos estatales y municipales, haciendo

propuestas que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá tomar en cuenta en la elaboración del Programa Regional. (Fracción XIX del artículo 41°, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*).

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien el artículo 31 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,* le impone la obligación de proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente (fracción I), así como vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación (fracción XXIII).
- También corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público someter a la consideración y aprobación del Presidente de la República El Plan y los programas regionales y especiales, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la *Ley de Planeación*.

En adición a lo anterior, el 2 de abril de 2013, se emitió el *Reglamento Interior, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, en el cual de manera específica se confieren a dicha Secretaría las siguientes facultades:

> Artículo 3. La Secretaría, planeará y conducirá sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, para la consecución de sus objetivos y el logro de las metas de los programas a su cargo.
>
> Artículo 6. El Secretario tendrá las siguientes facultades indelegables:
>
> I. Proponer al Presidente de la República la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, la planeación del desarrollo regional, urbano y agrario, la promoción y fomento de la infraestructura y la vivienda, así como de la propiedad rural, de conformidad con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo;
>
> XV. Autorizar la suscripción de contratos, acuerdos y convenios de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las entidades federativas, con los municipios y con las organizaciones de los sectores social y privado respectivamente, para la atención y solución de problemas relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo regional, el desarrollo agrario, el desarrollo urbano y metropolitano, así como con la promoción de infraestructura urbana y vivienda, en el ámbito de su competencia.

Del mismo, modo, las unidades administrativas en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que pertenecían a la Secretaría de Desarrollo Social, desaparecen y se integran a la SEDATU en la siguiente forma:

> Artículo 2. Al frente de la Secretaría habrá un Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará de:
>
> A. Unidades administrativas:
>
> I. Subsecretarías:
>
> a) De Ordenamiento Territorial;
>
> b) De Desarrollo Urbano y Vivienda, y
>
> c) De Desarrollo Agrario;
>
> IV. Direcciones Generales:

c) De Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo;
d) De Coordinación Metropolitana;
e) De la Propiedad Rural;
f) De Desarrollo Urbano, Suelo y Vivienda;
g) De Rescate de Espacios Públicos;
h) De Desarrollo Regional;
i) De Desarrollo Agrario.

LEGISLACIÓN FEDERAL RELACIONADA CON LA PLANEACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO URBANO

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
(D.O.F., 21 de julio de 1993)

Artículo 1°:

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés general y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las Entidades Federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Artículo 2°:

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

IV. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.
VII. Desarrollo regional: el proceso de crecimiento económico de un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.
XX. Zona Metropolitana: El espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.

Artículo 3°:

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población,
V. El desarrollo sustentable de las regiones del país.
VII. La descongestión de las zonas metropolitanas.

Artículo 6°:

Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 7°:

Corresponden a la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social las siguientes atribuciones:

I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.
II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.
III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades.
V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.
VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos.
XIV. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.

Como se aprecia, el artículo 7° de la *Ley General de Asentamientos Humanos* no ha sido reformado a la fecha, sin embargo con motivo de la creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de la nueva administración del Gobierno Federal, así como del texto del artículo 41° de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, se desprende que dichas facultades han sido retiradas a la Secretaría de Desarrollo Social y transferidas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, por lo que seguramente en breve se reformará el texto del artículo en comento.

Artículo 8°:

Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.
VI. Coordinarse con la Federación con otras entidades federativas y con sus municipios para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

Artículo 9°:

Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local.
VII. Celebrar con la federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares,

convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.

Artículo 10°:

La Secretaría con la participación en su caso, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y concertación entre la Federación y las entidades federativas, con la intervención de los municipios respectivos y en su caso, de los sectores social y privado.

Artículo 12°:

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas.

VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la Legislación estatal de desarrollo urbano.

La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

Artículo 20°:

Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 21°:

La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada cuando:

I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada.

II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas.

III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

Artículo 22°:

El convenio que se celebre con base en lo previsto en el artículo anterior, se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada, y contendrá:

I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada.

II. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para

planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada.

III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada.
IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva.
V. Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

Artículo 23°:

La comisión de conurbación prevista en el convenio a que se refiere el artículo anterior, tendrá carácter permanente y en ella participarán la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social (Se considera que esta atribución se traslada a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de nueva creación, conforme a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor) y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

Artículo 24°:

Los programas de ordenación de zonas conurbadas contendrán:

I. La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el artículo 12 de esta Ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos.
II. La circunscripción territorial de la conurbación.
III. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada.
IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada.
V. Las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.

Artículo 25°:

Una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones de conurbación, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Zonas metropolitanas y zonas de conurbación

LAS ZONAS CONURBADAS

La conurbación o zona conurbada se entiende como la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población. Dicho concepto se encuentra definido en el artículo 2°, fracción IV, de la *Ley General de Asentamientos Hu-*

manos (LGAH).

Considera que la conurbación puede entenderse como el proceso y el resultado del crecimiento de varias ciudades, las cuales se integran para formar un solo sistema que suele estar jerarquizado, aunque las distintas unidades que lo componen pueden mantener su independencia funcional y dinámica (Licona, 2013). Cada una de ellas presenta una organización de espacio propia y no requieren de la continuidad física de los espacios construidos.

MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL APLICABLE A LAS ZONAS DE CONURBACIÓN EN CUALQUIERA DE SUS MODALIDADES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 115°:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116° de esta Constitución.

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21° de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En

este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
   a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
   c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
   d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
   e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
   f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
   g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Artículo 116°:

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

En consecuencia, de la lectura de los preceptos anteriores se desprende la potestad constitucional concurrente para que entre la Federación, Estados y Municipios puedan identificar y establecer áreas geográficas como zonas metropolitanas o zonas conurbadas, así como para convenir la cesión de facultades o la asunción de obligaciones y participar conjuntamente en la planeación del desarrollo de las mismas.

Como se había manifestado anteriormente, se entiende como *conurbación* a la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos más centros de población. Los fenómenos que se analizan pueden presentarse entre:

1. Centros de población pertenecientes a municipios de dos o más entidades federativas en dos modalidades: a) Interestatal (cuando no presente los índices y características de metropolización) y b) zonas metropolitanas.
2. Entre centros de población de municipios al interior de un estado (intraestatal),

3. Entre centros de población de un solo municipio (intramunicipal).

El área que conforma una zona de conurbación se determina en el convenio respectivo en donde se reconozca el fenómeno de conurbación, en cualquiera de sus modalidades, para los efectos de planear y regular de manera conjunta, y coordinada el desarrollo de los centros de población comprendidos en sus límites.

El fundamento jurídico más importante de las zonas conurbadas se encuentra en el artículo 115°, fracción VI de la Constitución General de la República, que establece:

> Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia. (LGAH).

Las zonas conurbadas entre varios Estados son reconocidas a través de un convenio celebrado entre los tres niveles de gobierno y se regulan por conducto de un "Programa de Zona Conurbada". Cuando dos o más centros de población situados en dos o más territorios municipales dentro de una misma entidad federativa, formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, el estado y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, deberán planear conjunta y coordinadamente el fenómeno de conurbación, buscando incrementar el nivel de vida de los habitantes de la zona involucrada. En este caso, el reconocimiento se realiza por medio de un convenio entre las autoridades municipales y estatales en cuyo territorio se manifieste la conurbación, o a través de una declaratoria del ejecutivo estatal.

Las zonas conurbadas son administradas por órganos tripartitos o bipartitos, dependiendo si es interestatal o intraestatal, denominados "Comisiones de Conurbación", y en el caso de Zonas Metropolitanas "Comisiones Metropolitanas". Las comisiones de conurbación funcionan sin detrimento de las facultades de cada nivel de gobierno, y pueden realizar funciones en aspectos que van más allá de la planeación urbana, como lo es la prestación conjunta de servicios públicos o la ejecución de obras públicas.

La *Ley General de Asentamientos Humanos* (LGAH) regula el tratamiento de las zonas conurbadas en la siguiente forma:

El artículo 7°:

> Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:
>
> VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.
>
> VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos.

XIV. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.

El artículo 8°:

Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.
VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.
IX. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales.

El artículo 9°:

Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local.
VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.
IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.

Dentro del sistema nacional de programación urbana, los instrumentos de ordenación territorial de zonas conurbadas son contemplados en el artículo 12° de la LGAH, que establece:

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas

Los planes o programas a que se refiere este Artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La LGAH en su capítulo IV regula específicamente el régimen legal de las conurbaciones interestatales, esto es, en dos o más Estados de la Republica. El artículo 20° consigna:

Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, con apego a lo dispuesto en esta Ley.

Las hipótesis legales que prevé el artículo 21° de la LGAH para considerar la existencia de una zona conurbada se definen en dicho artículo, que dice:

> La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada, cuando:
>
> I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del desarrollo urbano de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas, que por sus características geográficas y su tendencia económica y urbana, deban considerarse como una zona conurbada;
> II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de entidades federativas vecinas, y
> III. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona conurbada.

Dada cualquiera de estas hipótesis, se deberá celebrar un convenio en el que se reconozca la existencia de la zona conurbada y se delimite. Dicho convenio deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada, y el artículo 22° del mismo ordenamiento legal señala los elementos que debe contener, que son:

> I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada;
> II. Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada;
> III. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada;
> IV. La integración y organización de la comisión de conurbación respectiva, y
> V. Las demás acciones que para tal efecto convengan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos.

En este artículo desaparece el mecanismo previsto en la *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1976, ya abrogada, que establecía la expedición de una declaratoria para considerar la existencia de una zona conurbada. Hoy las declaratorias han desaparecido legalmente, siendo substituidas por la celebración de un convenio entre los niveles de gobierno involucrados.

Por su parte, el artículo 23° de la LGAH establece que la comisión de conurbación prevista en el convenio a que se refiere el artículo anterior, tendrá carácter permanente y en ella participarán la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social (recordemos que conforme a la reforma al artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta potestad se entendería transferida a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano –de nueva creación– y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

En este punto se observa que las Comisiones de Conurbación son órganos de administración creados al establecerse una zona conurbada interestatal o al interior de una entidad federativa, en el que participan los niveles de gobierno involucrados en la propia zona, (federal, estatal y municipal si es conurbación interestatal, o estatal y municipal si es intraestatal) teniendo carácter permanente.

Las Comisiones de Conurbación Interestatal, tendrán las siguientes funciones (elaboración propia):

I. Elaborar, actualizar y revisar, el Programa que ordene y regule la zona conurbada, en la modalidad que corresponda y someterlo a la aprobación del Ejecutivo Federal, los Gobernadores de los Estados y los Ayuntamientos de los municipios involucrados;
II. Gestionar, vigilar y promover ante las autoridades el cumplimiento en el ámbito de su jurisdicción del Programa de ordenación de la zona conurbada y sus acciones, así como de las decisiones que se hayan tomado.
III. Participar en los procesos de elaboración de los programas de desarrollo urbano de la zona conurbada y emitir su reglamento interior.
IV. Opinar sobre las obras de equipamiento e infraestructura urbana, que por su importancia tengan impacto en la zona conurbada, a criterio de los miembros de la misma Comisión;
V. Proponer el criterio o resolución definitiva, cuando entre el gobierno federal, estatal y municipal, exista diferencia de opinión en cuanto al tratamiento de un asunto en materia de desarrollo urbano en la zona conurbada.
VI. Gestionar y asegurar la observancia de las disposiciones de los Programas de orden Federal, Estatal, Regional, sectorial y municipal con el Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Conurbada respectiva.
VII. Analizar las observaciones o proposiciones que le formule la comunidad respecto al desarrollo urbano de la zona conurbada.

La regulación urbanística de las zonas conurbadas interestatales se realizan mediante Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, definidos como aquellos instrumentos federales de planeación urbana, que establecen políticas y normas técnico-jurídicas para ordenar y regular los centros de población ubicados al interior de una zona conurbada interestatal, estableciendo las acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de aprovechamiento del suelo, constitución de espacios destinados a conservación, provisión o constitución de reservas territoriales; infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada.

El artículo 24° de la LGAH establece el contenido de los Programas de Zonas Conurbadas en la siguiente forma:

Los programas de ordenación de zonas conurbadas contendrán:

I. La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el Artículo 12 de esta Ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos.
II. La circunscripción territorial de la conurbación.
III. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada.
IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de la zona conurbada.
V. Las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.

De igual modo establece el artículo 25° de la LGAH:

> Una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones de conurbación, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

CONURBACIONES INTRAESTATALES

El artículo 26° de la LGAH precisa que:

> Los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirán por lo que disponga la legislación local, sujetándose en materia de zonificación a lo previsto en el Artículo 35 de esta Ley.
>
> La atención y resolución de problemas y necesidades urbanas comunes a centros de población fronterizos con relación a localidades de otros países, se sujetarán a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia, en los que se promoverá la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos.

Por su parte el referido artículo 35° de la LGAH, otorga a los municipios la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, misma que deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;
II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;
III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;
IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;
V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;
VI. Las densidades de población y de construcción;
VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;
VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;
IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y
XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

Por lo que la zonificación de los centros de población ubicados dentro de zonas conurbadas intraestatales en cualquiera de sus modalidades, se regirá por lo establecido en la zonificación, usos, destinos y reservas de suelo contenidas en los programas de desarrollo urbano de orden municipal, los que deberán ser acordes con lo establecido en las políticas y normas básicas fijadas en el Convenio de Conurbación Respectivo.

Para el reconocimiento del fenómeno de conurbación en municipios ubicados al interior de una misma Entidad Federativa, se observará lo siguiente (elaboración propia):

I. El Gobierno del Estado elaborará el proyecto de convenio de coordinación y determinará los límites de la zona conurbada, en coordinación con los Ayuntamientos involucrados, emitiendo dictamen técnico que justifique la celebración del convenio y su correspondiente delimitación, de acuerdo a la modalidad correspondiente.

II. Satisfechos los requisitos aludidos anteriormente, se remitirá el documento al Gobernador del Estado y a los Cabildos de los municipios correspondientes. Estos últimos autorizarán al Presidente para suscribir el convenio respectivo.
III. Los Presidentes Municipales y el Gobernador del Estado deberán suscribir el Convenio que reconozca el fenómeno de conurbación, publicando el acuerdo correspondiente en el Periódico o Gaceta Oficial del Estado y en diarios de mayor circulación en la zona conurbada.

En términos generales el Gobernador del Estado podrá iniciar el procedimiento para reconocer una conurbación, sin menoscabo de que el o los Ayuntamientos en cuyos municipios se localice la conurbación, puedan proponer al gobernador del Estado la celebración del convenio respectivo.

El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, pueden convenir la delimitación de una zona conurbada intermunicipal cuando:

I. Sea procedente el estudio y resolución conjunta del ordenamiento territorial de dos o más centros de población, situados en el territorio de municipios vecinos, que por sus características geográficas y su interrelación económica y urbana, deba considerarse como una zona conurbada;
II. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de municipios vecinos; y,
III. Un centro de población crezca sobre el territorio de otro Municipio.

El convenio de coordinación que reconozca una zona conurbada intraestatal deberá establecer:

I. La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada,
II. Las bases generales, obligaciones y compromisos del Gobierno del Estado y los municipios respectivos, para planear, instrumentar, controlar y evaluar conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de la zona conurbada y en congruencia con el Sistema Estatal de Planeación Democrática;
III. Los compromisos de coordinación reglamentaria, procedimientos administrativos y fiscales;
IV. La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas para el crecimiento urbano o territoriales, preservación natural y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en la zona conurbada; y
V. La integración y organización de la Comisión Metropolitana o Intermunicipal de Conurbación respectiva;
VI. Las disposiciones tendientes a modificar los instrumentos de planeación existentes en la zona al momento de expedirse el convenio respectivo, con el objeto de armonizarlos con las bases del convenio de coordinación y el Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada que se expida.
VII. Las demás acciones que para tal efecto convengan el Estado y los ayuntamientos respectivos.

Los Ayuntamientos que carezcan de instrumentos de planeación al momento de publicarse el Convenio de Conurbación deberán formular sus programas respectivos de conformidad con los lineamientos que contenga el Convenio de coordinación y el Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada que se expida.

La regulación territorial de las zonas conurbadas intraestatales se realiza a través del Programa de Ordenamiento de la Zona que es un instrumento de planeación que tiene como finalidad coordinar los objetivos, políticas y disposiciones de los programas estatal y municipales de desarrollo urbano, para ordenar y regular los asentamientos

humanos al interior de una zona conurbada ubicada dentro de una Entidad Federativa, a través de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento. Los programas de ordenamiento de zonas conurbadas son formulados por las autoridades estatales y municipales, aprobados por la comisión intermunicipal de conurbación, y ejecutados conjuntamente por el Estado y municipios, en el ámbito de su competencia.

En una Entidad Federativa pueden existir una o más zonas conurbadas, y un municipio puede pertenecer a más de una conurbación, en cualquiera de sus modalidades.

Constituida una zona metropolitana, si se presenta el fenómeno de conurbación intermunicipal dentro de su ámbito de aplicación, deberá regirse en forma congruente con lo establecido por el Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana en que se encuentre.

En el supuesto de que habiéndose constituido una zona conurbada intermunicipal, se establezca una zona metropolitana que la abarque, deberá incorporarse a esta última, y adecuarse los instrumentos de planeación vigentes a lo establecido por el Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana respectiva.

CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE ZONAS CONURBADAS INTRAESTATALES

Los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Zonas Conurbadas intraestatales, en cualquiera de sus modalidades, tienen como finalidad coordinar los objetivos, lineamientos y políticas del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano involucrados en el área, para ordenar y regular los asentamientos humanos, dentro de las zonas conurbadas reconocidas.

Los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Zonas Conurbadas contendrán lo siguiente:

I. Los elementos que permitan verificar la congruencia del programa de la zona conurbada con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano; el plan estatal de desarrollo, el programa estatal de desarrollo urbano, y los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
II. La circunscripción territorial de la conurbación y la determinación de los municipios involucrados.
III. La visión del carácter estratégico del desarrollo urbano de la zona conurbada.
IV. La determinación básica de espacios dedicados a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación natural y equilibrio ecológico de los centros de población comprendidos en la zona conurbada.
V. La zonificación primaria del territorio comprendido en la zona conurbada.
VI. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos estratégicos que se vayan a realizar en la zona conurbada.
VII. Las bases de los convenios que al efecto suscriban los municipios integrantes de la conurbación entre sí y con el Ejecutivo del Estado, para el desarrollo de la zona conurbada.
VIII. Las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura maestra, vialidad primaria, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.

Los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable de zonas conurbadas, serán elaborados por las comisiones de conurbación respectivas y apro-

bados, ejecutados, controlados y evaluados coordinadamente, por el Gobernador del Estado, la Comisión de Conurbación correspondiente y los ayuntamientos involucrados.

La zonificación secundaria al interior de la circunscripción que comprenda la zona conurbada, será aprobada, evaluada y controlada por los Ayuntamientos correspondientes, los que deberán adecuar el contenido de sus programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en un término breve a partir de la publicación del Programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable de la zona conurbada, respetando en todo momento los lineamientos y políticas contenidas en este último.

CONURBACIÓN INTRAMUNICIPAL

Cuando dos o más centros de población situados dentro de los límites territoriales de un municipio, formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, el Cabildo Municipal, deberá planear el fenómeno de conurbación.

El fenómeno de conurbación intramunicipal será formalmente reconocido mediante acuerdo que al efecto expida el Cabildo Municipal en cuyo territorio se manifieste la conurbación, debiendo armonizar los instrumentos de planeación de la zona conurbada, en función de las necesidades comunes que existan en la misma, de acuerdo con las políticas que en su caso existan, de carácter regional o estatal.

ZONAS METROPOLITANAS

De acuerdo con datos obtenidos de la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, publicados en el trabajo *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*, (*1ª edición, junio de 2012)*, se define a la Zona Metropolitana como:

> Conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.
>
> Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

Asimismo, plantea la definición y criterios de los municipios metropolitanos, bajo las siguientes condicionantes:

> Para la delimitación de las zonas metropolitanas se definieron a su vez tres grupos de municipios metropolitanos, con sus respectivos criterios.

1. **Municipios centrales**. Corresponden a los municipios donde se localiza la ciudad principal que da origen a la zona metropolitana, los cuales se identificaron a partir de las siguientes características:
   1a. Municipios que comparten una conurbación intermunicipal, definida ésta como la unión física entre dos o más localidades censales de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes.
   1b. Municipios con localidades de 50 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos.
   1c. Municipios con ciudades de un millón o más habitantes.
   1d. Municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza, con 250 mil o más habitantes.
2. **Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos**. Son municipios contiguos a los anteriores cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad principal, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana, determinados a través del cumplimiento de cada una de las siguientes condiciones:
   2a. Su localidad está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana en cuestión.
   2b. Al menos 15 por ciento de su población ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última.
   2c. Tienen un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75 por ciento.
   2d. Tienen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes por hectárea.
3. **Municipios exteriores definidos con base a criterios de planeación y política urbana**. Son municipios que se encuentran reconocidos por el gobierno federal y local como parte de una zona metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio, independientemente de su situación respecto de los criterios señalados en el punto anterior. Para su incorporación se tomó en cuenta el cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones:
   3a. Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente.
   3b. Estar considerados en el programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana respectiva.
   3c. Estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.

En total se identificaron 59 zonas metropolitanas cuya población en el año 2000 ascendió a 63.8 millones de personas, mismas que representaban 56.8 por ciento de la población total del país. Destacan 11 zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes: Valle de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez, La Laguna, Querétaro y San Luis Potosí, donde residen 41.4 millones de personas, más de la tercera parte del total nacional (36.8%); así como 19 zonas metropolitanas con poblaciones entre 500 mil y un millón de habitantes: Mérida, Mexicali, Aguascalientes, Cuernavaca, Acapulco, Tampico, Chihuahua, Morelia, Saltillo, Veracruz, Villahermosa, Reynosa-Río Bravo, Tuxtla Gutiérrez, Cancún, Xalapa, Oaxaca, Celaya, Poza Rica y Pachuca, cuya población en conjunto asciende a 14.6 millones, es decir 13 por ciento del total nacional. Las siguientes 29 zonas metropolitanas se ubican en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes, en ellas residen 7.9 millones de personas, cifra equivalente al 7 por ciento de la población del país (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2010).

ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

Se define legalmente a la Zona Metropolitana como el espacio territorial de uno o más municipios pertenecientes a una o más entidades federativas, en donde se ubica un centro de población denominado metrópoli, que ejerce una influencia dominante, en la región adyacente, más allá de sus límites políticos administrativos.

La zona metropolitana incluye núcleos de población menores que están estrechamente ligados o relacionados al núcleo central, en dependencia económica directa y en proximidad física. Debe estar definida y delimitada en términos legales pero no necesariamente coincidir con la realidad geográfica o económica espacial.

El artículo 2°, fracción XX de la *Ley General de Asentamientos Humanos* define a la Zona Metropolitana como el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.

Las zonas metropolitanas presentan las siguientes características generales:

a) Es gran concentradora de población y actividades económicas, ejerciendo influencia económica, social y política con respecto a la región que se trate.
b) Presenta una concentración significativa de establecimientos industriales, comerciales y de servicios.
c) Genera factores de atracción poblacional derivados de un ritmo acelerado de urbanización.
d) Tiene una composición de la población económicamente activa en la que las actividades no agrícolas son preponderantes en relación a la población estatal.
e) Es el resultado del crecimiento de uno o más asentamientos humanos que en su desarrollo hubieran rebasado los límites político-administrativos del municipio que originalmente contenía y ocupaba territorio de otros municipios conurbados.
f) Presenta condiciones de comunicación regional y nacional con acceso inmediato a carreteras federales, con aeropuerto de alcance nacional, central telefónica de alta capacidad y sistemas de enlace electrónico con otras ciudades.
g) Presenta servicios y espacios educativos diversificados hasta el alto nivel para su población y su región de influencia, donde se pueden obtener grados académicos.
h) Cuenta con medios masivos de comunicación, generando opinión pública a través de estación televisora local con señal propia, estaciones radiodifusoras locales, edición local de periódicos, y la circulación diaria de periódicos nacionales.

Las zonas metropolitanas encuentran su fundamento en el artículo 115°, fracción VI de la Constitución General de la República y en el artículo 12° de la *Ley General de Asentamientos Humanos* que establece que:

> La federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades federativas, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación, cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda, a los municipios, de acuerdo con la legislación local.

Resulta de especial relevancia el asentar que en la Constitución General de la República no se define el concepto de zona metropolitana. Por el contrario, la regulación jurídica del Distrito Federal contenida en el artículo 122° de la Constitución General de nuestro país, se establecen criterios normativos para el tratamiento de la zonas metropolitanas, pero considerándola una especie derivada la Zona Conurbada, recordando

que el artículo 115°, fracción VI de igual modo considera como género a las áreas conurbadas. En este sentido, veamos esta relación de género especie en el artículo 122° Constitucional:

> Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.
>
> La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:
>
> G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.
>
> Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.
>
> A través de las comisiones se establecerán:
>
> a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado.
> b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.
> c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Como se observa a nivel constitucional el concepto macro es el de Zona Conurbada. El artículo 122° señala que en las zonas conurbadas al Distrito Federal funcionarán las Comisiones Metropolitanas, para tratar asuntos relacionados con la comunidad de autoridades involucradas, mediante la celebración de convenios, pero se subsume el concepto de Zona Metropolitana al de Zona de Conurbación.

La LGAH establece en su artículo 3°:

> El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:
>
> VII. La descongestión de las zonas metropolitanas.

De igual modo, el artículo 11° de la LGAH establece:

> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.
>
> La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 12° de la citada Ley claramente se hace alusión, dentro del Sistema Nacional de Programación Urbanística, a los instrumentos de regulación de zonas conurbadas en su modalidad metropolitana:

> La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:
>
> III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
>
> VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.
>
> La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

De lo anterior, podemos apreciar que la integración de zonas metropolitanas, así como el reconocimiento y determinación de zonas de conurbación representan un ejemplo claro en el ejercicio de las facultades concurrentes de cada nivel gubernamental y de la interacción o sinergia que debe generarse entre los tres niveles de gobierno en la planeación del desarrollo urbano territorial y desde luego, que en la medida en que dicha colaboración pueda darse se podrán lograr resultados que permitan un desarrollo ordenado y sustentable. Sin embargo ello motiva a hacer las siguientes reflexiones jurídicas:

No existe claramente definida en la legislación federal la separación jurídica entre lo conurbado y lo metropolitano, lo cual genera incertidumbre y confusión.

Las zonas metropolitanas funcionan como entes geográfico-sociales, para la aplicación de recursos federales, (*vgr*. El Fondo Metropolitano) pero no jurídico, aún cuando legislaciones estatales mencionan su regulación.

El concepto jurídico de zona conurbada que regula la *Ley General de Asentamientos Humanos* es interestatal, dejando la regulación de las zona conurbadas dentro de cada Entidad Federativa a las regulaciones de la legislación local. Sin embargo, la delimitación de zonas metropolitanas que ha realizado la Federación incluye dentro de su delimitación para efectos de asignación de recursos federales, a zonas metropolitanas dentro de territorios estatales en un porcentaje mayor al 70%. Esta indefinición provoca que en zonas metropolitanas de interés "federal" contenidas en la Delimitación del 2010, sean reguladas asimismo en legislaciones locales, como Jalisco, Baja California, Morelos, entre otros estados.

Si bien es cierto que la dinámica social, económica, geográfica, urbana y ambiental ha superado el entorno tradicional de la delimitación física de los municipios e incluso los estados, lo que motiva la urgencia de una planeación más amplia, que fortalezca la concurrencia entre los niveles de gobierno involucrados, también lo es que bajo el pretexto de la "concurrencia" a que se refiere el artículo 73°, fracción XXIX inciso C de la Constitución, existe una tendencia a la centralización en la administración y operación de zonas metropolitanas a favor de la Federación y los Estados, en detrimento –e incluso

nulificando- de las atribuciones municipales. Esto es así ya que la Federación y las leyes estatales aprovechan el contenido del primer párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece el que las atribuciones municipales en materia urbana serán ejercidas *"en términos de las leyes federales y estatales relativas"* para en la práctica jurídica legislativa intervenir en tal forma en el ejercicio de la planeación y administración urbana, que resultan nulificadas las atribuciones de los propios municipios, cooptadas por razones políticas y de asignación de recursos. Esto va en contra del espíritu de la reforma al artículo 115 constitucional realizada en los años 1983 y 1999.

Zonas metropolitanas en la legislación local

Resulta interesante: la delimitación de zonas metropolitanas 2010, considera en un porcentaje mayor al 70% zonas metropolitanas *intraestatales* cuando la Ley General de Asentamientos Humanos al regular las zonas conurbadas, se refiere a las interestatales, esto es que involucran a dos Entidades Federativas. Esta indefinición se realza con el hecho de que existen varias legislaciones locales que regulan a las zonas metropolitanas intraestatales, no obstante que se encuentran delimitadas por la Federación en el citado estudio de zonas metropolitanas, lo cual nos abre la pregunta: dentro del marco de concurrencia las zonas metropolitanas de interés de la Federación (al haber sido delimitadas por este nivel de gobierno) ¿deben ser reguladas por la Federación o por los Estados?, ¿o por ambos?.

Sistema estatal y municipal de planeación democrática del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano

ASPECTOS INTRODUCTORIOS

La planeación desde un punto de vista amplio, es una práctica política que tiene por objeto la consecución de diversos fines que llevados a cabo en su conjunto, permitan disponer de mejores elementos para enfrentar las circunstancias naturales e inevitables que representa la evolución y el crecimiento de nuestro país. Es un proceso de transformación a mediano y largo plazo de la sociedad, que a través de la realización de procedimientos técnicos y la ejecución de acciones interdisciplinarias, busca mejorar las condiciones para un adecuado desarrollo del país.

Además, la planeación involucra no sólo la participación de autoridades gubernamentales o administrativas de cualquier nivel, sino la participación social en general, mediante mecanismos específicamente diseñados para ello en ejercicio de sus derechos urbanos fundamentales, fomentando que los diferentes grupos sociales intervengan

más en los asuntos públicos.

El proceso legal de planeación urbanística dentro de la esfera de competencia estatal y municipal se inscribe dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Urbano, referido en la *Ley General de Asentamientos Humanos*.

A la vez, los gobiernos de los estados, en sus leyes locales de planeación y en concordancia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, integran y norman el Sistema Estatal de Planeación Democrática, como instrumento mediante el cual los ejecutivos de los estado y los ayuntamientos, como autoridades responsables de la planeación, conduzcan en el área de sus competencias, la planeación del desarrollo, con la participación democrática de los distintos grupos sociales, con la implementación y ejecución de actividades que permitan recoger, sintetizar, sistematizar, ordenar y traducir, en decisiones y acciones de gobierno, las demandas sociales.

En términos generales, el Sistema Estatal de Planeación aterriza y adecúa de acuerdo a sus particulares características territoriales y políticas, los objetivos y finalidades del Sistema Nacional.

En concordancia con lo anterior, cada estado de la República tiene su propia regulación en materia de Planeación y Desarrollo, misma que a su vez se funda en la *Ley de Planeación* vigente y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en donde se establecen los principios y la forma en que funcionará y se desarrollarán respectivamente los fundamentos del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Por lo que de manera general, se puede decir que el Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra mediante diversos instrumentos:

1. A nivel estatal, a través del Plan Estatal de Desarrollo, programas sectoriales y regionales, programas institucionales, programas prioritarios, especiales, el programa operativo anual, así como la determinación del presupuesto para cada programa y en su caso, por los convenios de coordinación que hayan de suscribirse.
2. A nivel municipal, mediante los planes municipales de desarrollo, los programas sectoriales que se deriven de dicho plan, el programa operativo anual del municipio, la determinación de los presupuestos para cada programa y en su caso, por los convenios de coordinación que se suscriban con los Estados y/o la Federación.
3. A nivel de los Comités o Consejos Estatales y Municipales de Planeación para el Desarrollo, a través de instrumentos o documentos en los que se contengan las opiniones de sus integrantes.

SISTEMA DE PLANEACIÓN URBANA

Entendemos, para efecto de nuestro estudio, como *sistema de planeación urbana* al

conjunto articulado de instrumentos urbanísticos elaborados por las autoridades federales, estatales y municipales en la esfera de su competencia, en los que se determinarán las normas para regular la organización y distribución de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Asimismo, por *proceso de planeación del desarrollo urbano* la ordenación racional y sistemática de acciones que, con la participación social y con base en el ejercicio de las atribuciones en la materia que corresponden a los gobiernos estatal y municipal, tiene como propósito la transformación de los asentamientos humanos y centro de población, de conformidad con los principios que la legislación estatal establece, tales como fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades; asignar recursos; responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinándose acciones y evaluándose resultados.

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población urbanos y rurales en las entidades federativas forman parte del Sistema Estatal de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo.

Los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano tienen como objetivo dar cumplimiento al párrafo tercero del artículo 27° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ordenar los asentamientos humanos en el territorio de la Entidad, estableciendo las modalidades urbanísticas al ejercicio de derechos reales y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en las entidades federativas.

La regulación jurídica del Sistema Estatal de Planeación Democrática del Ordenamiento Territorial y del Desarrollo Urbano, tiene como objeto:

a) Establecer las normas que regulen la concurrencia de los Estados y sus municipios, al participar en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.
b) Fijar las normas para planear y regular los asentamientos humanos en la Entidad Federativa que se trate, a efecto de realizar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
c) Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en las áreas que integran y delimitan los centros de población.
d) Determinar las atribuciones de las autoridades competentes estatales y municipales en materia urbanística.
e) Definir los medios para reconocer, promover y organizar la participación de la ciudadanía; en materia de ordenamiento territorial del asentamiento humano y de gestión del desarrollo urbano.
f) Incorporar en todos los procesos de desarrollo urbano el ordenamiento ecológico del territorio e instrumentos de protección al medio ambiente, en los términos previstos por las leyes urbano-ambientales.

Así, en términos de lo establecido por el artículo 4° de la LGAH, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera de interés público y beneficio social, la determinación de provisiones, usos, destinos y reservas de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano.

Del mismo modo, se considera de utilidad pública conforme al artículo 5° de la LGAH, en concordancia con el referido 27° Constitucional:

I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;
III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población;
V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular;
VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y
VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO

Para definir la naturaleza jurídica de los Programas de Desarrollo Urbano podemos plantear dos posturas:

a) La que los considera como actos administrativos con efectos generales.
b) La que los considera como normas generales.

La primera postura:

Se funda en lo consignado por la tesis VI.1o.A.173 A [TA]; de la 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Mayo de 2005; Pág. 1511, con el siguiente rubro y texto: PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO EMITIDOS CONFORME A LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE PUEBLA, SON NORMAS DE CARÁCTER GENERAL SUPEDITADAS A LA LEY QUE LES DA ORIGEN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2001). De acuerdo con lo establecido en los artículos 15, fracciones I, II y último párrafo, 26, 35, 36 y 46 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla, los planes y programas de desarrollo urbano aprobados, publicados en forma abreviada e inscritos en el registro correspondiente, regulan y ordenan los asentamientos humanos y son obligatorios para las autoridades y para los particulares, es decir, se incorporan al régimen jurídico correspondiente, y dentro de sus respectivos ámbitos de aplicación, rigen para un número indeterminado de gobernados y son de carácter permanente, en tanto no agotan su aplicación en un caso concreto sino que su finalidad es la de regir un número de casos también indeterminado, por lo que constituyen normas de carácter general pues el legislador otorgó facultades al gobernador y a los Ayuntamientos municipales del Estado de Puebla, que son autoridades administrativas, para emitir este tipo de normas obligatorias, mas no constituyen una ley en sentido material ni comparten la jerarquía de éstas sino que su formación, aplicación y ámbito de validez están determinados por la ley que les da origen. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. (Amparo en revisión 14/2005. Angelópolis, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: José Eduardo Téllez Espinoza. Secretario: Enrique Cabañas Rodríguez.)

La segunda postura:

Se funda en la tesis aislada emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito en materia Administrativa, al resolver el juicio de amparo en revisión 135/2003, 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Febrero de 2004; Pág. 985, con el siguiente rubro y texto: ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO PARA CUAJIMALPA DE MORELOS, VERSIÓN 1997, NO ES UNA REGLA GENE-

RAL, ABSTRACTA E IMPERSONAL SEMEJANTE A UNA LEY, SINO UN ACTO ADMINISTRATIVO CON EFECTOS GENERALES QUE DEBE CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Por acto administrativo se entiende toda manifestación de voluntad, deseo, conocimiento o juicio que realiza la administración pública en ejercicio de la potestad administrativa. Ahora bien, el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de abril de 1997, expedido con base en el artículo 27 constitucional y en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, tiene como objetivos mejorar la calidad de vida de la población propiciando su arraigo; diversificar los usos de suelo; generar empleos y satisfacer el déficit de equipamiento, infraestructura y vivienda, entre otros, encausando el futuro crecimiento poblacional de la delegación, de suerte que, en cuanto a esos objetivos, contiene algunas características de abstracción y generalidad; sin embargo, éstas se encuentran acotadas a situaciones específicas y concretas como lo son la zona y la clase de tierras que incluye, por lo que es menester motivar la elección de determinados inmuebles y la decisión en cuanto a los efectos que esto conlleva, esto es, una relación de causa-efecto. Así, el programa no es más que una norma individualizada en tanto se refiere a una zona geográfica delimitada (Delegación de Cuajimalpa de Morelos) que afecta a determinados sujetos claramente identificados (habitantes, propietarios y poseedores cualificados de dicha demarcación), lo que obliga a argumentar sobre el porqué determinado inmueble es candidato idóneo para ser afectado. En otros términos, se está en presencia de un acto administrativo que no es una regla de conducta en abstracto, sino que crea, modifica o extingue una situación jurídica y relación precedente de un derecho y restricción de otro y, por tanto, debe ser explicado y no ser un acto arbitrario que no motive la causa legal que da lugar al acto de molestia o privación. Cabe poner de relevancia que un acto administrativo -aun con efectos generales- no es igual que una ley, de manera que los requisitos de validez respectivos difieren, especialmente los concernientes a la motivación. En conclusión, el programa, en la medida que implica la expresión de voluntad de la administración pública, es un acto administrativo que, si bien se encuentra referido a múltiples destinatarios de una zona determinada, no por ello queda exceptuado de explicar y demostrar la subsunción en la hipótesis legal de las circunstancias de facto y de jure del caso particular pues, como acto administrativo con efectos generales se agota en un supuesto concreto, a diferencia de la ley que es aplicable a situaciones abstractas que pueden o no actualizarse. En ese orden de ideas, si el programa en cuestión no expone en forma pormenorizada las razones que llevaron a expedirlo y los motivos para destinar determinado terreno al área de preservación ecológica de la delegación, es claro que no cumple con la garantía de fundamentación y motivación.

Entre las alternativas que tenemos, la de considerar a los Programas de Desarrollo Urbano como instrumentos híbridos puede ser una buena opción, considerándolos al mismo tiempo:

a) Como actos administrativos, en tanto que al imponer modalidades específicas que se aplican zonal e individualmente a predios, cuando se interpretan y aplican, requieren fundamentarse y motivarse, en términos del artículo 14 constitucional. De igual modo, como todo acto, requieren ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad.
b) Como normas generales, en tanto provienen de los Cabildos Municipales, y al ser publicados en los periódicos oficiales respectivos, surten efectos como normas generales, que aplican en la zona donde se defina su ámbito espacial de validez, siendo impersonales, ya que definen usos de suelo en áreas y predios indistintos.

Esto en tanto no son actos administrativos "normales" puesto que tienen efectos similares a los de una ley o reglamento, pero tampoco son leyes en sentido formal, constituyendo una de las nuevas herramientas que proporciona el derecho urbanístico para la regulación de los asentamientos humanos.

No obstante lo anterior, nos encontramos con criterios que sostienen que los programas de desarrollo urbano son solamente conjunto de "políticas", véase: 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VIII, Agosto de 1998; Pág. 823:

> AMPARO. IMPROCEDENCIA DE. CONTRA EL DECRETO QUE APRUEBA EL PROGRAMA PARCIAL DEL CORREDOR INDUSTRIAL QUETZALCÓATL Y SU ZONA DE IMPACTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA EL VEINTIOCHO DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO. Cuando se reclama en un juicio de garantías el Decreto que aprueba el Programa Parcial del Corredor Industrial Quetzalcóatl y su Zona de Impacto, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, de fecha veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V de la Ley de Amparo, pues dicho programa es sólo un proyecto que establece la política integral de suelo urbano y reservas territoriales en el que se realizan la planeación de adquisiciones y la oferta de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, pero en el mismo no existe determinación específica de afectación a un área territorial, por lo que es inconcuso que el acto reclamado no lesiona el interés jurídico de los quejosos. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. (Amparo en revisión 676/96. Ejido del Poblado de San Mateo Calpultitlán, Huejotzingo, Puebla y otros. 5 de marzo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Héctor Enrique Hernández Torres.)

¿CÓMO SE INTEGRA UN PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se integran de la siguiente manera:

I. Versión integral del programa, la que contendrá:
   a) Documento completo.
   b) Anexos gráficos.
II. Versión abreviada del programa, que deberá contener:
   a) Documento síntesis.
   b) Cartas de ordenamiento territorial.

Ambas versiones cuentan con valor jurídico desde el acuerdo de su aprobación, por lo que es importante se mantengan oficializadas en sitios de acceso público.

La versión integral de los Programas deberá incluir dentro de la estructura metodológica que proponga, los siguientes niveles:

I. ANTECEDENTES.
Que comprende:

a) *Exposición de los motivos* que justifiquen la formulación del Programa.
b) *Bases jurídicas*: Fundamento jurídico consignado en las Leyes Federales y Estatales aplicables. Naturaleza Jurídica del Programa. Justificación de la competencia de la autoridad.
c) *Diagnóstico*: Por 3 componentes: Físico natural; físico transformado y social. En este apartado se realiza el análisis de las condiciones actuales del área o sector en relación con el ordenamiento territorial de los espacios urbanos que comprenda el programa en sus aspectos socio económicos, demográficos, históricos, físicos; político administrativos, naturales, forestales, ambientales y de administración urbana; infraestructura, cambio climático, patrimonio cultural, equipamiento, servicios y vivienda. También deberá incluirse una evaluación del programa anterior vigente, en caso de que exista, valorando su grado de cumplimiento

real, para definir las nuevas condiciones de planeación. Estos datos constituyen las fuentes reales del programa.

d) *Condicionantes de planeación*: Donde se consignarán las determinaciones de otros planes y programas de desarrollo urbano o protección al ambiente vigentes, cualquiera que sea su nivel y que incidan en el ámbito de aplicación del programa respectivo, con los que deba armonizarse el programa en cuestión. También se deberá incluir una evaluación del programa anteriormente vigente, en caso de que exista, considerando las nuevas condiciones, así como la ubicación del Programa en el Sistema de Planeación Democrática.
e) *Diagnóstico-pronóstico*: En el que se analizarán la realidad actual, sus necesidades, problemas, pronósticos, tendencias del área o los componentes que comprenda el programa: Componente físico natural; componente físico transformado y componente social.

Los datos de este componente se integrarán en productos documentales, electrónicos, sistemas mensurables y en un sistema de información geográfica que almacene, edite, analice, comparta y muestre los indicadores clave y la información geográficamente referenciada utilizando medios electrónicos.

II. NIVEL NORMATIVO.
Que contendrá:

a) *Las normas o criterios* de los instrumentos superiores de planeación urbana en sus aspectos jurídico-técnicos o administrativos que se incorporen o incidan en el programa y su ámbito de estudio.
b) *Objetivos*: Propósitos o finalidades tanto generales como particulares de cada sector o componente urbano ambiental, a largo, mediano y corto plazo, definidos a partir de las necesidades que tiene la comunidad, y de las conclusiones del diagnóstico-pronóstico.
c) *Imagen objetivo*: Se prefiguran las principales características del área que se desea conseguir con el programa respectivo.
d) *Las regulaciones normativas* propias del programa que permitan regular los usos, destinos, los proyectos urbanos, las reservas, las obras, servicios urbanos, imagen, restricciones, afectaciones, limitaciones, y en general las modalidades a la propiedad.
e) Se analizarán e interpretarán sistémicamente las normas jurídicas que incidirán y condicionarán el programa integral, debiéndose analizar y vincularse con el Programa mínimamente:
   1. Los tratados internacionales aplicables en materia ambiental y urbanística;
   2. La legislación federal y estatal;
   3. Los Programas y declaratorias de niveles regional y federal.
   4. La Estrategia Estatal Intersectorial de largo plazo.
   5. Los convenios para la coordinación del proceso de ordenamiento ecológico en la hipótesis del artículo 20° bis, de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

Las materias de análisis e interpretación serán: Urbanística, ambiental, forestal, de vida silvestre, cambio climático, monumentos, civil, catastral, registral, residuos, bienes nacionales, aguas, riesgos y protección civil;

III. NIVEL ESTRATÉGICO.
Que consignará:

a) Los lineamientos, acciones y políticas sean de conservación, mejoramiento o crecimiento.
b) Los criterios de ecología para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales,
c) Las alternativas y opción seleccionadas para la ejecución del programa.
d) Estrategias integrales específicas en los siguientes rubros:
   1. Ordenamiento urbanístico;
   2. Medio Ambiente, Ordenamiento ecológico y biodiversidad, que incluyan entre otros suelo, agua, flora, fauna, asentamientos humanos, industria, infraestructura, agricultura;
   3. Desarrollo Económico y social sustentable, identificando acciones y zonas de atención prioritaria de mayor potencial económico acordes a la estrategia integral en función del ordenamiento ecológico que permitan su aprovechamiento y propicien ventajas competitivas para proyectos detonadores del desarrollo.

4. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población
5. La zonificación específica de usos y destinos del suelo, desde un nivel general, hasta la que permita regular inmuebles específicos, manzanas o áreas detalladamente.

IV. Nivel programático y de corresponsabilidad sectorial.
Que contendrá:

a) Se determinarán las acciones, obras e inversiones concretas, los plazos en que deberán realizarse y establecerán los responsables de su ejecución, de este apartado se derivan los proyectos o programas ejecutivos.
b) Bases financiero programáticas: En las que se preverán los recursos para alcanzar los lineamientos programáticos.
c) Acciones de inversión: En las que se contendrán las prioridades del gasto público y privado.

V. Nivel instrumental.
Que contendrá:

a) Medidas, mecanismos y disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas que permitan la institucionalización, control, promoción y ejecución del programa.
b) La estructura de organización y coordinación para la elaboración, ejecución, control, evaluación, actualización y modificación del programa, así como los mecanismos de concertación: con los sectores social y privado;
c) Estipulaciones relativas a los actos que tenga que realizar la autoridad acerca de los convenios que deba celebrar con otro nivel de gobierno u Organismos del sector privado y social , para ejecutar los programas.
d) Los instrumentos económicos de carácter fiscal, financieros y de mercado que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental y urbana.

VI. Anexo gráfico.
Que contendrá:

La expresión gráfica, virtual y planimétrica de los componentes del programa, en sus niveles de diagnóstico, estrategias, programático y demás conceptos que se considere necesario detallar gráficamente.

Es importante señalar que el contenido general y específico de los programas que integran el sistema estatal de planeación urbana deben adecuarse a las características del ámbito territorial o sectorial de su aplicación, que permitan su ordenamiento urbano ambiental.

La versión abreviada de un programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, se integrará metodológicamente con los siguientes elementos:

I. El enunciado del programa de que se trate.
II. La referencia a los planes o programas con los que por disposiciones de la presente Ley, deba guardar congruencia.
III. La descripción del área de aplicación, con su respectivo gráfico.
IV. Los objetivos generales del mismo.
V. En su caso, la descripción relativa a la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos, con su respectivo gráfico.
VI. La descripción general de las acciones que se instrumenten y los plazos previstos para su realización;
VII. La descripción general de las obligaciones que se deriven del mismo, a cargo de dependencias, organismos públicos y los particulares.
VIII. La indicación de los plazos para que los afectados interpongan los recursos administrativos que se prevean en la Legislación local. (elaboración propia)

La versión completa y la versión abreviada de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable, deben estar en consulta pública, en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, y en el Registro de Programas que cada Ayuntamiento deberá establecer para los mismos fines.

La zonificación, usos, destinos, provisiones, reservas, afectaciones, restricciones,

zonas de riesgo, estrategia vial, equipamientos, infraestructuras y la delimitación de zonas y áreas de actuación, contenidas en los Programas, declaratorias y actos de aplicación de dichos Programas, en cualquiera de sus niveles, deberán estar homologados con la cartografía catastral oficial, y conformadas en tal forma que permitan la identificación, manejo y vinculación de inmuebles específicos y delimitados, para reflejarse a nivel de clave catastral y por folios reales electrónicos registrales.

La información de los programas de orden estatal o municipal, así como la que se genere en los procesos de la operación del desarrollo urbano, deberá vincularse directamente con los registros catastrales, así como los de la Propiedad, y viceversa. Asimismo, los folios reales electrónicos a que alude la Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de cada Estado, así como las Cédulas Catastrales que emitan los Ayuntamientos, deberán especificar en su contenido los datos precisos de la zonificación, limitaciones, restricciones y reglas de aprovechamiento contenidas en los Programas de Desarrollo Urbano, sus anexos y versiones magnéticas inscritas en el Instituto Registral u oficina del Registro Público de la Propiedad que corresponda, para cumplir con el principio de publicidad y seguridad jurídica.

En el Sistema Estatal de Planeación Democrática del Ordenamiento Territorial y del Desarrollo Urbano se deberán incorporar los lineamientos de política ambiental y equilibrio ecológico vigentes de conformidad con la legislación federal, estatal y las demás disposiciones en la materia.

Es importante para efectos de transparencia y vinculación entre el ejercicio de la función urbana y la registral que se establezca obligatorio para la procedencia de inscripción de Programas de Desarrollo Urbano en cualquiera de sus modalidades, y las declaratorias de usos, destinos, reservas en el Registro Público del Estado, el que la autoridad competente deberá presentar necesariamente en medio electrónico y documental:

I. El acuerdo de aprobación del Programa o instrumento urbanístico que se trate.
II. Las constancias que acrediten el cumplimiento de la consulta popular efectuada para cumplir el procedimiento de audiencia.
III. La versión completa del Programa o instrumento que se trate, en versión documento debidamente sellado y foliado por autoridad con fe pública, así como en versión electrónica o medio magnético inmodificable.
IV. La versión abreviada publicada en el Periódico Oficial del Estado.
V. La cartografía y anexos gráficos en versión documental y versión digital en medio magnético, encriptados en tal forma que impida su alteración.
VI. La identificación a través de sistemas de información geográfica, respecto de claves catastrales y folios reales electrónicos de los inmuebles comprendidos en el ámbito de aplicación de los instrumentos urbanísticos a inscribirse, en forma tal que permita su consulta e interpretación a nivel de predios, identificando claves catastrales y folios reales electrónicos de los inmuebles materia de regu-

lación.

INSTITUTOS DE PLANEACIÓN URBANA Y NUEVOS SISTEMAS DE CREACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA PLANEACIÓN

En varios estados del país, se han creado figuras denominadas Institutos Municipales de Planeación, y se ha tenido la idea de que la formulación de los Programas de Desarrollo Urbano corresponden a las autoridades en todo momento. Dichos Institutos, por ejemplo, toman la figura de organismos desconcentrados o incluso descentralizados de la Administración Pública, y tienen a su cargo la formulación de los Programas de Desarrollo Urbano. Sin embargo, queremos asentar que hoy ya no es facultad exclusiva del sector público la formulación de los Programas de Desarrollo Urbano, sino que los particulares también pueden realizar dicho proceso, legalmente reconocido. Esto transforma la visión "pública" del proceso de planeación urbana, ya que permite en un acto democrático y de ejercicio de derechos urbanos, que los particulares puedan formular sus propios proyectos de desarrollo urbano, mismos que seguirán el proceso de aprobación por la autoridad municipal, quitando un monopolio político en el ejercicio de la función urbana. Esto ha sido validado por ejemplo en la Ley de Desarrollo Urbano de Nayarit, y confirmado mediante la tesis jurisprudencial 14/2013, 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1; Pág. 171, cuyo rubro y texto consignan:

> PLANES PARCIALES DE URBANIZACIÓN EN EL ESTADO DE NAYARIT. LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN VI, 42 BIS, 42 TER, 42 QUÁTER -SALVO LA FRACCIÓN VIII, INCISO H)-, 52, FRACCIONES I Y II, Y 53, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO DE ESA ENTIDAD, ADICIONADOS Y REFORMADOS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO ESTATAL EL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007, AL PREVER QUE LOS PARTICULARES PODRÁN FORMULARLOS, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 26, 27, PÁRRAFO TERCERO, 73, FRACCIÓN XXIX-C, Y 115, FRACCIÓN V, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
>
> Los indicados preceptos legales, al prever que los particulares podrán formular los proyectos de Planes Parciales de Urbanización, no violan los artículos 26, 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque cumplen con el principio de planeación democrática del desarrollo, ya que en la elaboración y aprobación de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los que de éstos deriven, como son los Parciales de Urbanización, se da participación a los sectores social y privado en su formulación, además, la creación de estos últimos no es contraria a la función social del derecho de propiedad, que haga prevalecer los intereses particulares, ni se faculta a particulares a imponer modalidades a la propiedad inmobiliaria, ya que los aprueban los Ayuntamientos, y si bien son aquéllos quienes elaboran el plan inicial o anteproyecto, éste se encuentra sujeto a revisión y, en su caso, modificación por la autoridad, en lo que también participa la sociedad; esto es, no se elimina la intervención del Municipio, ni se merma su facultad de formularlos. PLENO. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2007. Municipio de San Blas, Estado de Nayarit. 2 de octubre de 2012. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, el dieciocho de abril en curso, aprobó, con el número 14/2013 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil trece.

INSTRUMENTOS DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN

El artículo 11° de la LGAH establece que:

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 12° de la LGAH establece que:

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

I. El programa nacional de desarrollo urbano;
II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

El artículo 13° de la LGAH establece que:

El programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y contendrá:

I. El diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias;
II. El patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;
III. La estructura de sistemas urbanos y rurales en el país;
IV. La estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población;
V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;
VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;
VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;
IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el

desarrollo urbano del país;
X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas;
XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades, y
XII. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.

La versión completa y la versión abreviada de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable, deben estar en consulta pública, en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, y en el Registro de Programas que cada Ayuntamiento deberá establecer para los mismos fines.

La información de los programas de orden estatal o municipal, así como la que se genere en los procesos de la operación del desarrollo urbano, deberá vincularse directamente con los registros catastrales, así como los de la Propiedad, y viceversa.

En el Sistema Estatal de Planeación Democrática del Ordenamiento Territorial y del Desarrollo Urbano se deberán incorporar los lineamientos de política ambiental y equilibrio ecológico vigentes de conformidad con la legislación federal, estatal y las demás disposiciones en la materia.

EL PROGRAMA ESTATAL DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable es el instrumento rector de esta materia en el Estado, mismo que debe ser observado por el conjunto de programas y autoridades tanto estatales como municipales. En él se integran los estudios, objetivos, políticas, normas, lineamientos técnicos y jurídicos; reglas, disposiciones y mecanismos tendientes a promover el desarrollo, ordenación y regulación integral de los asentamientos humanos en el Estado a través de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, debiendo establecer el marco de referencia en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano considerando la incorporación de regulación y ordenamiento ecológico de los asentamientos humanos para guiar y dar congruencia a las acciones de la administración pública estatal, así como las que se realizan con la participación de los municipios, la federación y los particulares mediante los mecanismos correspondientes.

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable tiene como fines los siguientes:

I. Establecer el compromiso del Gobierno del Estado en materia de ordenamiento y regulación de los centros de población.
II. Proponer las prioridades de inversión estatal y regional, para efectos de coordinación con el Gobierno Federal y los Gobiernos Municipales.
III. Imprimir unidad y congruencia a las actividades de la Administración Pública Estatal y, en especial, a todas las dependencias y entidades coordinadas del sector.
IV. Ser el marco de referencia a las actividades que se desarrollen con la participación de los municipios y la Federación a partir de los convenios de coordinación respectivos.

V. Lograr el equilibrio poblacional de la Entidad, conforme a la capacidad de cada una de las regiones que la integran, considerando su extensión territorial, recursos naturales, industria y servicios, orientando las corrientes migratorias hacia los centros de población donde se defina una política de estímulo.
VI. Alentar la permanencia de la población en las ciudades de dimensiones medias y en el medio rural.
VII. Mejorar las condiciones ambientales de los centros de población.
VIII. Estructurar la interrelación entre los centros de población con sus regiones y los servicios que requieran, para obtener el grado óptimo de autosuficiencia regional.
VIII. Desconcentrar las áreas urbanas de la Entidad en donde se presente un crecimiento excesivo de la población, fomentando las ciudades medias.
IX. Promover el asentamiento de la población dispersa en el medio rural, en centros de población que garanticen un mínimo de condiciones de infraestructura y servicios.
X. Distribuir equitativamente en la Entidad Federativa que se trate, los beneficios y cargas que genera el proceso de urbanización, a fin de promover un desarrollo más equitativo.
XI. Salvaguardar los recursos naturales y mantener el equilibrio ecológico.
XII. Promover condiciones, apoyos y proyectos, orientados a preservar, ampliar y eficientar la planta productiva.
XIII. Salvaguardar el Patrimonio Cultural del Estado.
XIV. Estimular la participación solidaria de los distintos grupos que integran la comunidad, en la realización de los proyectos y acciones que se deriven del Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable. (elaboración propia)

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable, contendrá, además de los elementos básicos a que nos hemos referido en este documento, específicamente lo siguiente:

I. El diagnóstico y perspectiva de la situación regional y urbana de los asentamientos humanos en el Estado
II. El análisis de la situación del desarrollo estatal en relación con el nacional;
III. Los mecanismos de congruencia del Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Estatal de Desarrollo, de los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y de Vivienda; así como de otros programas expedidos por los Gobiernos Federal y Estatal;
IV. El Patrón de distribución general de la población y de las actividades económicas en el territorio estatal.
V. El diagnóstico de los problemas de los centros de población de la Entidad, con sus causas y efectos;
VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población
VII. Las condiciones en que se presente o tienda a presentarse el fenómeno de conurbación en la Entidad;
VIII. El régimen de la tenencia de la tierra y la utilización de las áreas y predios para el desarrollo urbano;
IX. Los objetivos generales y metas en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población
X. La estructuración del Sistema Estatal de Centros de Población Urbanos y Rurales;
XI. La determinación del sistema estatal y regional de los asentamientos humanos;
XII. La definición de áreas geográficas y sectores prioritarios;
XIII. La determinación de espacios para la fundación de los centros de población;
XIV. Los criterios y lineamientos generales para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
XV. La infraestructura básica necesaria para la realización de la sistematización urbana y para el desarrollo de los centros de población urbanos y rurales;
XVI. El equipamiento primario;
XVII. Los servicios públicos fundamentales.
XVIII. La clasificación básica de las aptitudes del suelo en el territorio del Estado;
XIX. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo regional y urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades
XX. La orientación para la definición y constitución de áreas de protección ecológica;

XXI. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
XXII. Las normas básicas en materia de restricciones y características de las obras e instalaciones, en las zonas aledañas a las fallas geológicas;
XXIII. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.
XXIV. La descripción de los mecanismos de instrumentación operativa, técnica, jurídica, fiscal y de información.
XXV. Las prioridades de inversión en obras de infraestructura y equipamiento estatal y regional;
XXV. Los convenios y acciones de inversión pública federal, estatal y municipal; y
XXVI. Las estrategias planteadas y todos los demás aspectos que permitan la realización de las acciones previstas en este Programa Estatal.

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable, procurará la expresión físico-espacial de los lineamientos, políticas, estrategias y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y contendrá la información necesaria del ámbito estatal para llevar a cabo las siguientes acciones:

I. Formulación de los programas regionales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable;
II. Expedición de programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable de zonas conurbadas, en cualquiera de sus modalidades; y,
III. Elaboración de programas sectoriales de desarrollo urbano por componente de atención.
IV. La integración y aplicación de las medidas de protección de áreas naturales protegidas en las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para asegurar la congruencia del ordenamiento territorial con el ordenamiento ecológico de la Entidad;
V. La identificación y clasificación de las zonas y elementos naturales de riesgos, para la aplicación de las disposiciones de seguridad a los centros de población;
VI. La identificación y clasificación, para su conservación y mejoramiento, de los centros de población que cuenten con elementos de valor histórico, artístico o cultural, afectos al Patrimonio Cultural del Estado respectivo;
VII. La constitución de reservas urbanas y territoriales para el desarrollo urbano;
VIII. La fundación de centros de población;
IX. La aplicación de estímulos para el desarrollo de zonas prioritarias;
X. La realización de programas de obra pública que satisfagan las necesidades prioritarias y optimicen la relación costo-beneficio;
XI. La concertación de acciones para promover la participación solidaria de los distintos grupos que integran las comunidades en la promoción del desarrollo urbano;
XII. En general, todas aquellas acciones que contribuyan a su realización.

Es conveniente mencionar que dentro del Programa Estatal se considerará la posible incorporación al mismo de los programas de orden regional, de conurbación y sectoriales, con el fin de actualizarlo y complementarlo. Para tal efecto, en el nivel instrumental de los programas respectivos, se señalarán los mecanismos y características de la actualización e incorporación.

LOS PROGRAMAS SECTORIALES

Los Programas Sectoriales, son los instrumentos de planeación que integran el conjunto de acciones dirigidas a regular un componente, sector o subcomponente específico de la estructura urbano ambiental, sea en el ámbito territorial correspondiente al Estado; una zona conurbada en cualquiera de sus modalidades; una región; un Municipio, o cualquier

área al interior de un centro de población.

Los Programas Sectoriales cualquiera que sea el componente que regulen, deberán ajustar sus objetivos, acciones, inversiones y estrategias a los programas de orden estatal, regional, de zona conurbada, municipal o de centro de población que incidan en la zona respectiva.

Los Programas Sectoriales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano deberán contener en lo que fuera aplicable los elementos básicos a que nos hemos referido en este documento y lo siguiente:

I. La determinación del sector urbano que sea objeto de las acciones previstas en el Programa Sectorial, especificando, en su caso, los subcomponentes involucrados.
II. El área en que tendrá aplicación el Programa Sectorial.
III. Las Autoridades responsables de la elaboración, ejecución, control y evaluación del programa.
IV. Cuando la naturaleza del componente o sector lo requiera, una memoria descriptiva, y además, cuando se trate de obras, se contendrán los anteproyectos siguientes:
    a) Arquitectónico y estructurales.
    b) De presupuesto.
    c) De previsiones fiscales, financieras o económicas.
V. Mecanismos concretos de participación privada o ciudadana en general para:
    a) El financiamiento, operación y control de los proyectos o instrumentos de ejecución.
    b) Las acciones de conservación o mejoramiento.
    c) La preservación del ambiente.
VI. El término de realización del programa.
VII. Los demás que sea necesario establecer.

Los Programas Sectoriales serán formulados, evaluados, aprobados y ejecutados por la autoridad competente por razón de la materia y territorio (estatal o municipal), dependiendo del programa básico del cual deriven. En materia de infraestructura, equipamiento y servicios deberán armonizar sus previsiones y acciones ejecutivas con la zonificación contenida en los programas urbanos municipales y las políticas de carácter regional, de conurbación y estatal.

LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

El Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable es el documento rector que integra el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones jurídicas, encaminadas a ordenar y regular integralmente el territorio de cada municipio. Estos programas contendrán la zonificación y las líneas de acción específicas para la ordenación y regulación de los centros de población del Municipio respectivo.

El Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, cuando así lo disponga el Ayuntamiento, conforme a la extensión de su territorio y las necesidades de ordenamiento y planeación para su desarrollo sustentable, podrá integrar los objetivos, metas, elementos y acciones de:

I. Los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable de los centros de población;
II. Los programas de ordenamiento ecológico local y
III. Los programas parciales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

De igual modo, los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable deberán considerar las políticas y disposiciones de ordenamiento territorial contenidas en los Programas de Orden Estatal y Regional que incidan en el territorio del Municipio respectivo.

CONTENIDO

Los programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable contendrán los elementos básicos señalados en este trabajo y además lo siguiente:

I. El análisis de su congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable, como también con otros planes y programas que se hayan expedido a nivel nacional, estatal y regional, así como el estudio de las condiciones geofísicas, ecológicas y ambientales en los centros de población y de las medidas para su conservación y mejoramiento, así como los estudios de impacto ambiental y riesgos
II. La determinación del área de estudio.
III. Las bases técnicas necesarias para la elaboración y ejecución de los programas operativos, que se vayan a realizar en el territorio del Municipio.
IV. La zonificación primaria y secundaria del territorio del Municipio, atendiendo a lo dispuesto en esta Ley y al Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable.
V. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el territorio del Municipio.
VI. La delimitación técnica de los centros de población ubicados en el territorio del Municipio, así como el estudio de los procesos de conurbación entre centros de población de un mismo municipio u otro colindante.
VII. La zona urbana, la reservada para su expansión futura y las zonas de preservación ecológica de los centros de población del Municipio.
VIII. Los usos y destinos del suelo.
IX. Las reservas de áreas y predios .
X. La estructura urbana y las infraestructuras básicas definidas para cada centro de población, así como la información catastral, jurídica y de aprovechamiento del suelo en los centros de población.
XI. Los esquemas de desarrollo urbano que procedan, en aquellas zonas o centros de población que por sus características propias no requieran de la formulación de un programa. (elaboración propia)

Relacionado con el contenido de los Programas de Desarrollo Urbano, resulta relevante destacar que en el Estado de Guerrero, en sus contenidos se regulan las alturas de las edificaciones atendiendo al paisaje natural, lo que se ha denominado la "servidumbre urbanística de vista". Veamos la tesis XXI.2º.C.T.2 C, de 10ª. Época; emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito; visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 3; Pág. 2231, cuyo rubro y texto establecen:

SERVIDUMBRE DE VISTA. SU NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO).
De conformidad con los artículos 997, 998, 1008, 1010, 1046 y 1048 del Código Civil de la entidad, y en el artículo 46 del Reglamento del Plan Director Urbano de la Zona Metropolitana del Municipio de Acapulco de Juárez, en relación con el artículo 9º., fracción XV, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, se advierte que la servidumbre

de vista que se regula en esos preceptos, por su fuente es legal, por su objeto es negativa y por sus características es continua y no aparente. Ahora bien, el penúltimo de los preceptos citados califica el paisaje como un recurso natural de alto valor, principalmente las vistas hacia el mar. Así, cada uno de los propietarios en determinada zona, señalada en el propio reglamento, tiene garantizada la vista principal del paisaje, lo que contribuye al equilibrio visual del desarrollo urbano y constituye una causa de interés público; por ende, la servidumbre de vista es una limitante al predio sirviente de construir a determinada altura, a efecto de no obstruir la visibilidad del predio dominante con el fin de preservar los paisajes naturales.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO (Amparo directo 25/2011. Alfredo Helfon Daniel. 2 de febrero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Zelonka Vela. Secretaria: Alma Lilia Contreras Rodríguez.)

Los programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable, serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los Ayuntamientos correspondientes, a través de la coordinación que para el efecto establezca la legislación local con el Gobierno del Estado.

La delimitación que se contenga respecto de las zonas de estudio a nivel municipal y de centros de población, que realicen los Ayuntamientos, se considerará exclusivamente de carácter técnico, ya que la definición de los límites legales en sentido territorial es una facultad que corresponde exclusivamente a las Legislaturas Estatales.

Como se ha precisado, en todos los casos, los límites territoriales oficiales de Municipios y centros de población serán fijados por el Congreso del Estado, debiéndose realizar para tal efecto, el trámite correspondiente por parte de los Ayuntamientos respectivos, durante el proceso de formulación del programa respectivo, escuchándose las opiniones y alegatos de los municipios y centros de población colindantes, solicitándose dictamen técnico al Gobierno del Estado, a las oficinas catastrales y registrales competentes para emitirse el Decreto correspondiente. Los límites técnicos del área de estudio de los programas municipales y de centros de población en ningún momento prevalecerán sobre los fijados mediante decreto del Congreso del Estado, debiéndose ajustar a éstos.

Es importante mencionar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la tesis P/J.19/2012, correspondiente a la 10a. Época; visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; en el Libro X, Julio de 2012, Tomo 1; Pág. 93, cuyo texto y rubro establecen:

BIENES NACIONALES. EL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, QUINTANA ROO, AL INCLUIR AL PARQUE NACIONAL TULUM Y A LA ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH EN LA ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DEL CENTRO DE POBLACIÓN DE TULUM 2006-2030, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN.

Aun cuando conforme al artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, está facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo a través de instrumentos y/o mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos, con objeto de definir el uso del territorio y resolver necesidades urbanas locales, al incluir bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, tales como el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah en la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones, con la consecuente invasión a la esfera competencial de la Federación y la posibilidad de exponer con ello a un grave deterioro o destrucción a elementos naturales y culturales de relevancia nacional existentes en esas áreas.

LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE CENTROS DE POBLACIÓN

El Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable de Centro de Población, es el instrumento de Planeación Municipal constituido por el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas, instrumentos, acciones y disposiciones jurídicas definidas para ordenar los asentamientos humanos, en términos de la preservación del medio ambiente y establecer adecuadas provisiones, usos, destinos y reservas del suelo, a efecto de realizar obras públicas y regular la conservación, mejoramiento y crecimiento de aquél.

El Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable de Centro de Población contendrá, integrado a los elementos estructurales señalados en el presente documento los siguientes tópicos:

I. La identificación del Centro de Población en el Sistema Urbano Estatal, Regional y Municipal; la descripción de sus atributos urbanos, físicos y bióticos, el diagnóstico de las condiciones ambientales, así como la disponibilidad, limitaciones y dinámica de los recursos naturales.
II. La congruencia del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano, de Protección al medio ambiente, protección civil, vivienda; los programas regionales, estatales, y municipales que incidan en el Municipio.
III. Las previsiones de estrategia que permitan vincular el Desarrollo Urbano y la Protección al Ambiente del Centro de Población, con los ámbitos metropolitano, de conurbación, estatal, regional, y nacional, dadas las funciones socio económicas del municipio, en relación con dichos ámbitos.
IV. La zonificación general o primaria,
VI. La zonificación específica o secundaria
VII. Las acciones necesarias para la elaboración y ejecución de los Programas Sectoriales, Parciales y Esquemas que se vayan a realizar en el Centro de Población, en congruencia con las normas de los Programas Municipal, Regionales y Estatal de Desarrollo Urbano.
VIII. La programación del proceso de ajuste y transformación de las actividades productivas con criterios de protección al ambiente.
IX. La forma de penetración al centro de población de las vías generales de comunicación, ductos y en general de infraestructura, servicios y equipamiento urbano.
X. Las políticas de protección civil y prevención de contingencias urbano-ambientales aplicables, incluyendo riesgos y vulnerabilidad geológicas, hidrometeorológicas, físico-químicas, sanitarias y socio-urbanas.
XI. Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de vivienda.
XII. Los lineamientos de coordinación con los municipios circunvecinos en caso de existir conurbación.
XIII. Las estipulaciones que correspondan a los actos que deba realizar el Ayuntamiento, acerca de los convenios por celebrarse con la Federación, el Gobierno Estatal y Organismos de carácter oficial para coordinar la solución de los problemas que afecten al desarrollo urbano y la protección al ambiente.
XIV. Las bases de concertación con los propietarios o poseedores de las zonas consideradas como deterioradas, para realizar acciones de restauración y mejoramiento.

Los programas ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable de centros de población, serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los ayuntamientos correspondientes, a través de la coordinación que para el efecto establezca a legislación urbanística estatal con el Gobierno del Estado.

LOS PROGRAMAS PARCIALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

Los Programas Parciales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, se derivarán de los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable de Centro de Población y son instrumentos de planeación cuyo fin es regular y ordenar todos los componentes o sectores urbanos existentes en un área o zona comprendida dentro del mismo, cualquiera que sea su superficie, con mayor detalle físico o técnico.

Los Programas Parciales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable deberán ser congruentes con los objetivos, políticas, estrategias, aprovechamientos del suelo y proyectos propuestos en los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable para el Municipio y Centro de Población respectivos.

Los Programas Parciales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable contendrán los elementos siguientes:

I. Los argumentos que justifiquen, desde el punto de vista técnico - jurídico la elaboración o modificación del programa parcial de que se trate.
II. Las relaciones existentes entre el desarrollo del área objeto del análisis con el Equilibrio Ecológico y las Políticas de Protección Civil.
III. Las metas en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida de la población del área, barrio, colonia o zona correspondiente en aquellos aspectos del desarrollo que se contengan en el programa.
IV. Análisis de los componentes y subcomponentes urbanos existentes.
V. La zonificación específica y detallada en los siguientes términos:
    a). Delimitación de los polígonos de actuación.
    b). Determinación de los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados.
    c). Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.
    d). La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos.
    e). Las densidades de población, vivienda y construcción, así como los coeficientes de utilización y ocupación del suelo.
VI. Los estudios sobre la mejor utilización de los recursos materiales, humanos y técnicos disponibles en la zona o área, y las bases de concertación con los residentes de las zonas para tal efecto.
VII. Las obras, equipos, instalaciones y servicios que se propongan, ejecuten, utilicen, modifiquen u organicen.
VIII. Las áreas y predios específicos que constituyan derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública.
IX. Las Áreas de Desarrollo Controlado y Salvaguarda en tratándose de actividades peligrosas.
X. Las políticas, acciones y zonas de mejoramiento y conservación del entorno ecológico, incluyendo el ambiente cultural, histórico, artístico o arqueológico.
XI. Los proyectos urbanos específicos, con el presupuesto, plazos de ejecución y estudios económicos, financieros y fiscales preliminares, cuando se requieran.
XII. Los resultados previsibles que se obtendrán con la ejecución del proyecto en beneficio del área y sus habitantes.
XIII. La expresión gráfica de los componentes urbano - ambientales, en su nivel de diagnóstico y de estrategia.

Conforme el ámbito espacial de validez del Programa Parcial de que se trate, sea más reducido, se ajustará el contenido de los elementos antes señalados, dependiendo

del aspecto cualitativo y cuantitativo en lo que se refiere a los componentes urbano-ambientales existentes, sin dejar de ser un instrumento completo de planeación.

Los programas parciales serán formulados, evaluados, aprobados, ejecutados y controlados por los Ayuntamientos correspondientes, observando por lo que a su contenido se refiere, la debida armonización con las disposiciones técnicas y jurídicas de orden estatal, regional o federal que sean aplicables, así como la coordinación con el Gobierno del Estado y las Comisiones de Conurbación en cualquiera de sus modalidades, de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes urbanas estatales. Asimismo, los programas serán revisados por el Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Urbano Municipal. Una vez que haya sido completado este proceso, deberán ser aprobados por el Cabildo del Municipio.

Respecto de la congruencia entre los Programas Parciales de Desarrollo Urbano respecto de otros instrumentos superiores de planeación se ha dictado la siguiente jurisprudencia: Tesis P./J. 15/2013 ,10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1; Pág. 170 . Rubro:

> PLANES PARCIALES DE URBANIZACIÓN EN EL ESTADO DE NAYARIT. EL ARTÍCULO 52, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO DE ESA ENTIDAD, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO ESTATAL EL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007, QUE PERMITE AL AYUNTAMIENTO SU AUTORIZACIÓN AUNQUE EXISTAN CONTRADICCIONES CON OTROS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DE NIVEL SUPERIOR, VIOLA LOS ARTÍCULOS 16 Y 73, FRACCIÓN XXIX-C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El indicado precepto, al establecer que el Ayuntamiento, en su caso, podrá autorizar los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización, no obstante que existan contradicciones con los instrumentos de planeación de nivel superior previstos en el propio título de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit -Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población y los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano-, cuando a su juicio se justifiquen las condiciones que les dieron origen porque observan una variación sustancial o por la realización de una obra, acción o inversión que presente mejores condiciones a las dispuestas originalmente; contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como los de concurrencia, coordinación y congruencia contenidos, respectivamente, en los artículos 16 y 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque permite la aprobación de los indicados planes aunque contradigan otros instrumentos de planeación, aun cuando algunos de ellos los apruebe el propio Ayuntamiento, pues éste debe respetar sus propias determinaciones y sujetar a la legalidad sus actos, por lo que en todo caso debe proceder primero a modificar o cancelar el plan o programa conducente mediante el procedimiento correspondiente, máxime que los instrumentos de planeación que pudieran contrariarse, y cuya aprobación le corresponde, están sujetos a la aprobación definitiva de la Legislatura Local. PLENO. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2007. Municipio de San Blas, Estado de Nayarit. 2 de octubre de 2012. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot. (El Tribunal Pleno, el dieciocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/2013 (10ª.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de abril de dos mil trece.)

CRITERIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN RELACIONADOS CON PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO

Tesis: I.70.A.369 A. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Abril de 2005. Página: 1452

PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. NO SON LEYES PRIVATIVAS.
El artículo 13, primera parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, entendiéndose como tales aquellas que estén dirigidas a personas en lo particular, con exclusión de las demás, y que después de aplicarse al caso previsto y determinado, pierden su vigencia. La circunstancia de que los programas parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal se refieran concretamente al uso de suelo en un área determinada, no les confiere la característica de leyes privativas, ya que aquéllos tendrán efectos sobre todos y cada uno de los predios que se encuentren dentro del polígono respectivo, y su vigencia no está circunscrita a un solo acto de aplicación, es decir, solamente se trata de una disposición gubernativa con un ámbito de vigencia territorial delimitado, lo cual no atenta contra ningún principio constitucional, sino que es coherente con los postulados previstos por los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G y 122, inciso C, base primera, fracción V, subinciso j), de la Carta Magna , ya que la ordenación de los asentamientos humanos debe hacerse tomando en cuenta las particularidades que revista una zona en particular, a efecto de mejorar los centros de población y preservar el equilibrio ecológico imperante en ese lugar.
SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo en revisión 66/2005. Certificadora del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal. 9 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.)

Tesis: I.70.A.368 A. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Abril de 2005. Página: 1453.

PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. PARA DETERMINAR SI ESTÁN ABROGADOS, DEBE REALIZARSE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES CORRESPONDIENTES.
No obstante que el artículo segundo transitorio del decreto por el que se aprueban los programas delegacionales de desarrollo urbano del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de abril de 1997, señale: "Se abrogan todos y cada uno de los programas parciales de desarrollo urbano correspondientes a cada delegación del Distrito Federal.", a efecto de estar en posibilidad de afirmar categóricamente que algún programa parcial fue efectivamente abrogado, debe realizarse una interpretación sistemática de los programas delegacionales emitidos por la entonces Asamblea de Representantes, en relación con el artículo sexto transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que contempla la posibilidad de que los programas parciales preexistentes se incorporen a aquéllos. Por tanto, si un programa delegacional confirma algún programa parcial previamente emitido, es indudable que no fue abrogado por el artículo transitorio invocado en primer término, y consecuentemente, tiene plena validez temporal.
SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo en revisión 66/2005. Certificadora del Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal. 9 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.)

Tesis: XIII.10.15 A. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXI, Febrero de 2005. Página: 1658.

CONSERVACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA. EL ARTÍCULO 29 DEL REGLAMENTO GENERAL DE APLICACIÓN DEL PLAN PARCIAL RELATIVO, QUE ESTABLECE MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA , VIOLA LOS NUMERALES 27, PÁRRAFO TERCERO Y 73, FRACCIÓN XXIX -C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad del legislador para imponer modalidades a la propiedad privada. Por su parte, el numeral 73, fracción XXIX-C, de la propia Constitución , faculta al Congreso de la Unión para expedir 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 el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del citado artículo 27. En este caso, el ordenamiento legal aplicable expedido por dicho órgano legislativo es la Ley General de Asentamientos Humanos, la que en sus artículos 27, 28, 31 y 35 establece que el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en los centros de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, debe sujetarse a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables; asimismo, que tales planes o programas deben señalar y contener las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente; además que esta última debe comprender los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados, las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados, la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población. Por su parte, el artículo 37 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca dispone que los planes de centros de población estratégicos y los de centros de población municipales deben contener, entre otros requisitos, la identificación de problemas existentes y previstos en base al análisis de los distintos usos de suelo y la forma en que se interrelacionan, la determinación de objetivos particulares para el desarrollo de los centros de población y los medios para lograr tales objetivos. Ahora bien, el Plan Parcial de Conservación del Centro Histórico de la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, identifica como problemas en la zona del centro de la ciudad, entre otros, el crecimiento del uso del suelo para comercio, con reducción del uso habitacional; como objetivos, mantener la función y el carácter del centro histórico como un centro de ciudad dinámico y vivo, con la diversidad de actividades comerciales, turísticas, culturales, recreativas y sociales que ofrece, así como preservar y fomentar la habitación en dicha zona, y las actividades tradicionales del centro histórico, para reforzar el arraigo de la población y su atractivo turístico, pero entre los medios o mecanismos para lograr tales objetivos no aparece el implementar la imposición de modalidades a la propiedad privada en cuanto a la superficie. Por tanto, si en el artículo 29 del Reglamento General de Aplicación del Plan Parcial de Conservación del Centro Histórico, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el 23 de diciembre de 1997, se establecen limitaciones al derecho de propiedad, como es la de limitar el uso de los inmuebles ubicados en esa zona, según la superficie de la construcción respectiva y el uso habitacional, habitacional mixto, comercial y comercial mixto, que se le pretenda dar, es evidente que al introducirse una cuestión no prevista en el plan parcial de conservación, se contravienen los artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C, del Pacto Federal, en relación con los numerales 27, 28, 32 y 35, fracciones III, V y VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, y 37, fracción IV, de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca.
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. (Amparo en revisión 325/2003. Josefina Díaz Huergo de Cuetos y MCD Inmobiliaria de México, S. de R.L. de C.V. 4 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Marcos García José. Secretario: Víctor M. Jaimes Morelos.)

CONGRUENCIA ENTRE PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

Es necesario mencionar el criterio contenido en la siguiente jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, que supedita el ejercicio de la planeación urbana a la planeación ambiental: Décima Época Registro: 160856 Instancia: Pleno. Tipo Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 38/2011 (9a.) Pág. 288. Con el siguiente rubro y texto:

FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES. Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de

preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

En este sentido, la tesis de jurisprudencia 38/2011, transcrita en párrafos antecedentes delimita claramente cuál debe ser el criterio a seguir en la elaboración de planes o programas de desarrollo urbano municipal cuando incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales (situación que se da en la mayoría de los casos), al señalar que si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, que pueden inclusive intervenir en acciones de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues las facultades de los municipios en materia de asentamientos humanos (el texto de la tesis dice urbanos) y protección al ambiente no son exclusivas ni definitivas. Éstas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio, sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

LA NUEVA PLANEACIÓN JURÍDICA INTEGRAL

La problemática urbanística y ambiental que se vive en el país, agravada entre otros aspectos por la existencia de legislaciones sectoriales y fragmentadas creemos debe ser resuelta regulándose mediante un sistema integrado de planeación urbana y ordena-

miento ecológico, disperso actualmente en leyes "urbanas" y "ambientales", no obstante que se refieren al mismo espacio físico de regulación, provocando hoy contradicciones y visiones aisladas al realizarse actos de aprovechamiento del territorio. Por ello planteamos el establecimiento de un sistema único de planeación urbana y ambiental denominado: "Planeación Integral".

La Planeación Integral tiene como su primer inicio a nivel jurídico lo consignado por el *Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, (Periódico Oficial del Estado 12 de octubre del 2012), que hace un primer esfuerzo para integrar la planeación ambiental con la planeación urbana.

Así, en este esfuerzo legislativo, se derogan de la Ley de Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, los artículos referentes al sistema de programas de ordenamiento ecológico del territorio, para su incorporación en el Código que se comenta. En este contexto, una visión completa de integración jurídica entre lo urbano-ambiental-agrario- la podemos encontrar en el proyecto inicial de *Código de Sustentabilidad para el Estado de Morelos*, (en proyecto) cuerpo legal que se elabora a la luz de los principios del movimiento denominado "Reforma Urbanística Ambiental del Estado Mexicano" propuesto por el Colegio Nacional de Jursprudencia Urbanística.

En este sentido, en este apartado, trataremos de delinear los diferentes instrumentos esenciales que componen el Sistema de Planeación Urbana y Ambiental, bajo una visión integral, de una verdadera Reforma Urbanística y Ambiental del Estado Mexicano.

A modo de ejemplo transcribimos lo preceptuado en el artículo 50 del *Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato*:

Artículo 50. En el programa estatal se establecerán, al menos:

I. La determinación de las diferentes *regiones ecológicas del Estado,* describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos del territorio del Estado, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por sus habitantes;
II. Los *criterios de regulación ambiental* para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en el Estado, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de los centros de población;
III. La *planeación hidráulica*;
IV. Las normas para la constitución y aprovechamiento de las *provisiones y reservas territoriales*;
V. Las directrices relativas al ordenamiento de los *espacios y sistemas naturales*, para:
    a) La identificación de la vocación de aprovechamiento del territorio;
    b) La protección al ambiente y preservación de la vocación natural de los suelos;
    c) La conservación y restauración de los terrenos forestales, los sumideros de carbono y las cuencas hidrológicas;
    d) La identificación, declaración y administración de áreas naturales protegidas, zonas de restauración y zonas de recarga de mantos acuíferos;
    e) La protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y
    f) La identificación y manejo de zonas de riesgo;
VI. Las directrices relativas al *ordenamiento de los centros de población*, para:
    a) La distribución *general de la vivienda y de las actividades económicas en el territorio*;
    b) La determinación de las zonas para la consolidación y crecimiento de los centros de población y de las reservas territoriales respectivas, así como la inducción de proyectos, medidas y acciones para su aprovechamiento y desarrollo;

c) El impulso y apoyo a la construcción de *vivienda popular o económica y de interés social*;
d) La protección y conservación de los parques urbanos, jardines públicos y áreas verdes, *así como del patrimonio cultural urbano y arquitectónico,* y de las zonas de valor escénico; y
e) La *identificación de las zonas de riesgo* y el establecimiento de las modalidades y restricciones para el uso del suelo y a las construcciones, incluyendo la definición de los polígonos de protección en torno a instalaciones penitenciarias o de seguridad nacional, así como la de zonas intermedias de salvaguarda en torno a predios, áreas o instalaciones en que se realicen actividades de alto riesgo ambiental;

VII. Los proyectos, medidas y acciones prioritarias en materia de infraestructura pública para:
a) El aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos;
b) El mejoramiento de la prestación de los servicios públicos y el fomento a la implementación de fuentes renovables de energía; y
c) La eficientización de la movilidad y la comunicación;

VIII. Los proyectos, medidas y acciones prioritarias en materia de *equipamiento urbano* para:
a) El incremento del nivel educacional y cultural de la población;
b) El abatimiento de los niveles de morbilidad y mortalidad;
c) El mejoramiento del abasto de bienes de consumo básico;
d) El mejoramiento de los medios de transporte colectivo y el fomento a la movilidad no motorizada;
e) La accesibilidad de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte y a otros servicios e instalaciones de uso público;
f) El incremento de las actividades deportivas y recreativas de la población; y
g) La eficientización de las funciones administrativas del sector público;

IX. Las políticas de *vivienda;*
X. El *ordenamiento turístico* del territorio, en el que se establecerá:
a) La regionalización turística del territorio del Estado, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos turísticos, incluyendo el análisis de riesgos de los mismos; y
b) Los lineamientos y criterios para la preservación de los recursos naturales y el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, incluyendo el establecimiento de modalidades y restricciones al uso del suelo y a las construcciones;

XI. Los lineamientos para su ejecución, seguimiento y modificación; y
XII. La definición de los indicadores de gestión y de los mecanismos de evaluación.

De igual modo el artículo 59° del Código que se comenta establece:

En la formulación y modificación de los programas municipales, se deberán tomar en consideración las disposiciones que se deriven de:

I. Decretos que provean la fundación de centros de población;
II. La declaratoria como Patrimonio Cultural, de un área o centro de población ubicado dentro del territorio del Municipio, en los términos de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural;
III. La inclusión de un humedal ubicado dentro del territorio del Municipio, en la Lista de Humedales de Importancia Internacional a que se refiere la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas;
IV. Declaratorias de áreas naturales protegidas de competencia federal o estatal y sus respectivos programas de manejo;
V. Acuerdos por los que se expida o modifique la zonificación forestal a que se refiere la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable;
VI. Acuerdos que establezcan áreas de refugio o hábitats críticos para la conservación de la vida silvestre;
VII. Declaratorias de zonas de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos;
VIII. Declaratorias de zonas de desarrollo turístico sustentable;
IX. Atlas de riesgos; y
X. Programas metropolitanos o sus respectivas modificaciones y actualizaciones.

Los ayuntamientos revisarán y, en su caso, modificarán los programas municipales, con motivo de la publicación oficial de los acuerdos o decretos a que se refiere este artículo. En este caso, la modificación se constreñirá a la

zona o área del territorio municipal establecida en los actos que motivan tal modificación y deberá ser emitida dentro de los tres meses siguientes a la publicación de los mismos.

Como se observa, el Código Territorial va camino a la integralidad jurídica, ya que incorpora en el sistema de planeación lo urbano, ambiental, vivienda y protección de riesgos. Sin embargo el esfuerzo requiere la abrogación de las leyes relativas para hacer un Código Único urbanístico y ambiental.

SISTEMA DE PLANEACIÓN JURÍDICA INTEGRAL

El Derecho Urbanístico del futuro que proponemos, parte de una visión transformadora del sistema jurídico similar a la que se realizó en Roma al codificarse las normas jurídicas por Justiniano, emperador de Bizancio, sancionando el *Corpus Juris Civilis*, conformado por el *Digesto*, las *Institutas*, el *Código* y las *Novelas*; o de igual relevancia que la recopilación de las normas jurídicas dispersas en Francia, que se incorporaron en el *Code Civil* de Napoleón Bonaparte en 1804. Ambos cuerpos jurídicos incorporaron legislaciones y regulaciones dispersas y contradictorias en un solo cuerpo legislativo.

Con esta óptica, nuestra propuesta parte de una labor de codificación de las leyes y reglamentos dispersos en materia urbanística y ambiental, con visión de integralidad y complementariedad entre sí, para su integración en Códigos Integrales, incorporándose en un solo cuerpo legislativo -a similitud de los Códigos Civiles- la legislación integrada en materia urbanística y ambiental, desapareciendo las leyes parciales y aisladas que rigen tanto en materia de ordenamiento territorial, regulación metropolitana y desarrollo urbano, así como en materia de equilibrio ecológico, protección al ambiente, patrimonio cultural, cambio climático, gestión de residuos, y desarrollo forestal, entre otras.

Como se ha expresado, los Códigos Integrales Urbano-Ambientales plantean la integración de las regulaciones urbanas y ambientales en un solo cuerpo normativo, incorporando en un solo ordenamiento con visión sistémica, regulaciones aisladas y en ocasiones contradictorias: la planeación y gestión urbana con el ordenamiento ecológico y la gestión ambiental, que inciden finalmente sobre el mismo espacio, con 2 fines diferentes pero siempre complementarios. En este sentido incorpora en un mismo ordenamiento visiones normativas provenientes de órdenes jurídicos diversos: catastral, registral, riesgos, agrario, urbanístico, ambiental y forestal. Esto en la siguiente forma:

a) Realizar una recopilación de normas existentes en diversas leyes en materia urbanística y ambiental.
b) Conjuntar y codificar en un solo documento, con autonomía y vinculación, pero no uniformidad estricta, por la sencilla razón de que se trata de materias diferentes.

c) Una vez recopiladas, se hará el ejercicio de vinculación y complementación entre sí, planteándose "Libros".
d) Cada Libro contiene sus propios conceptos y regulaciones, pero no se contraponen con el cuerpo completo codificado.

La intención de estos Códigos es aportar una definida personalidad legislativa y un punto de inicio de una nueva y definitiva forma de establecer el derecho en los Estados y en todo el país.

Lo anterior implica que se realizan abrogaciones a nivel federal y estatal de leyes que regulan aisladamente las siguientes materias para su integración en un Código Integral que regule los procesos sobre el territorio:

- Asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.
- Equilibrio Ecológico y protección al ambiente.
- Forestal.
- Riesgos y protección civil.
- Agraria.
- Gestión de residuos.
- Cambio Climático.
- Vivienda.
- Catastro y Registro Público de la Propiedad.

PLANEACIÓN INTEGRAL

En materia de planeación, el objeto del sistema de planeación jurídica integral es incorporar en un solo instrumento de planeación, reconocido por Ley, bajo una sola óptica de regulación, las capas urbanística, ambiental, agraria, forestal y de riesgos, vinculada a los sistemas de información catastral y registral.

La Planeación Jurídica Integral propone una visión de integración entre la sustentabilidad, los procesos urbanísticos y de ordenamiento territorial, el ordenamiento ecológico, la gestión urbana, ambiental y su relación con el fenómeno agrario.

El instrumento de planeación será denominado Programa Integral, definiéndose como el Acto jurídico administrativo de planeación con efectos generales, vinculantes y obligatorios por medio del cual se planea y regula -en un ámbito espacial determinado- en forma integrada tanto el ordenamiento ecológico como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, bajo la jurisdicción estatal o municipal que corresponda. Los Programas Integrales se insertan en el Sistema Estatal o Municipal de Planeación Democrática.

Los objetivos de la Planeación Jurídica Integral, son:

a) Incorporar bajo una sola óptica las diferentes regulaciones que inciden sobre los recursos naturales, el medio ambiente y los asentamientos humanos.
b) Generar un sistema único de planificación que permita armonizar contradicciones entre niveles de planeación y

normativas de diferentes órdenes de gobierno o materias de regulación.

c) Generar instrumentos unitarios de planeación que con una visión omnicomprensiva puedan prever soluciones, estrategias y normativas que ordenen el aprovechamiento del espacio y territorio del Estado, bajo el eje de la sustentabilidad.

d) Generar instrumentos de planeación con aplicaciones multifinalitarias, a partir de sistemas de información actualizados, interrelacionados con los tres niveles de gobierno y con alimentados con diferentes capas de datos en materia de propiedad, catastro, recursos naturales, medio ambiente y equilibrio ecológico, zonas forestales, riesgos, sector agrario, y regulaciones urbanas.

En este orden de ideas, se incorporan los criterios ecológicos en la formulación del ordenamiento urbanístico, establecidos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que permearán toda la planeación territorial.

Límites territoriales municipales y límites de centros de población

En este capítulo se hace una exposición relacionada con problemáticas comunes en los Municipios y Centros de Población, relacionada con la fijación o invasión de sus límites, realizada por otro Municipio del mismo Estado o de diferente Entidad Federativa, precisando los tipos más comunes de conflictos que se suscitan al respecto, así como el tratamiento normativo que se aborda para su resolución.

CONFLICTOS POR LÍMITES TERRITORIALES

Este tipo de conflictos se presentan cuando en actos precisos de autoridad los límites legales del ámbito espacial de validez (territorio) de un estado o municipio invaden o se superponen con los de otra entidad federativa o municipio.

Esta problemática se puede presentar cuando en la aplicación de normas jurídicas o la realización de actos administrativos o de autoridad se involucra la jurisdicción territorial de 2 o más municipios al interior de un mismo Estado o dos o más Municipios de diferentes Entidades Federativas.

El concepto de límites territoriales adquiere gran relevancia porque el territorio es el ámbito espacial de validez del orden jurídico de una Entidad Federativa, sirviendo de base para ejercer su jurisdicción, entendiéndose ésta como la facultad de dictar leyes, y aplicarlas dentro de dicho territorio.

Como se ve la noción de territorio tiene importantes implicaciones jurídicas, ya que en tratándose de las entidades federadas, se traduce en el espacio en el cual el poder público ejercerá su imperio y dominio.

Por cuanto, al poder de imperio de los gobiernos estatales, se realiza a través de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos, los cuales sólo tienen eficacia jurídica, por lo que respecta a leyes, dentro de su territorio, según lo dispone la fracción I del artículo 121° Constitucional, ya que por lo que respecta a diversos actos, el mismo precepto en diversas fracciones (III, IV y V), establece el principio de extraterritorialidad

(actos del estado civil, sentencias judiciales, etcétera).

Por lo que se refiere al poder de dominio, de acuerdo al artículo 121°, fracción II, de la propia Constitución General, se ejerce respecto de los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro del territorio del Estado y que no sean propiedad de la Nación, esta disposición excluye la posibilidad de que un derecho ajeno al local regule los bienes que se encuentren en su territorio al establecer que la única norma aplicable será la local.

Ahora bien, uno de los caracteres importantes que surge de la noción "territorio" es el de límite, esto es, la definición de las fronteras del territorio de un Estado es un elemento primordial, ya que su determinación precisa permite primeramente saber dónde comienza y acaba el territorio, y luego, establecer el principio y fin del espacio donde se ejercen las funciones públicas del Estado.

En el caso de los Municipios, el concepto territorio adquiere una gran importancia en razón de que por una parte de acuerdo con el artículo 115 constitucional, el municipio es la base del territorio, y por la otra, los gobiernos municipales son de hecho y de derecho, el contacto con mayor cercanía a los gobernados y por ende a sus necesidades y requerimientos de habitación, por lo que en ese contexto las problemáticas que pueden existir o generarse, causan un mayor impacto en la población que se ubica dentro de esa delimitación territorial.

Por lo tanto, su definición otorga seguridad a los actos de autoridad, así como a la aplicación de los reglamentos, Planes de Desarrollo, proyectos de obra pública, prestación de servicios públicos municipales y Programas de Desarrollo Urbano.

TIPOS DE CONFLICTOS TERRITORIALES

Así, los conflictos urbanísticos relacionados con límites territoriales en su mayoría se presentan en los siguientes casos:

- Expedición y aplicación de leyes y Reglamentos.
- Expedición y aplicación de Planes y Programas de Desarrollo Urbano.
- Realización de visitas de inspección o clausura en predios regulados a la vez por normas de dos municipios o Entidades Federativas.
- Cobro de impuestos o derechos fiscales en zonas reguladas a la vez por dos o más municipios.
- Autorización de licencias de construcción, subdivisiones, fraccionamientos, urbanizaciones, anuncios y usos del suelo en zonas sujetas a la jurisdicción de dos municipios.

En el caso de que se trate de conflictos territoriales entre dos o más Estados de la República, éstos se deben resolver en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal.

En efecto, los conflictos que se presenten entre límites territoriales de Estados de la República se sujetarán a lo determinado por el artículo 46° de la Constitución General de la República que establece:

> Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.
>
> De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución.

Al respecto, el diverso 73° de la Constitución Federal, en su fracción IV establecía la facultad del Congreso para arreglar definitivamente los límites de los Estados, determinando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, a excepción de cuando esas diferencias tuvieran un carácter contencioso, pero la misma fue derogada el 8 de diciembre de 2005.

Por estas razones, también la fracción XI del artículo 76° Constitucional -que facultaba a esta Cámara a decidir en la materia - quedó derogada, así como la excepción estipulada en la fracción I del artículo 105° para que la SCJN conociera de controversias constitucionales que se suscitaran en esta materia.

En este orden de ideas, cuando las diferencias no pueden ser resueltas mediante el convenio al que se refiere el artículo 46 constitucional, a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas.

FIJACIÓN DE LÍMITES MUNICIPALES

En el caso de los Municipios de los Estados, el procedimiento para la fijación de los límites de los territorios municipales se establece en sus propias Constituciones, en la mayoría de los casos, ya se encuentran previamente establecidos por tradición, sin embargo, la autoridad facultada para fijarlos y sobre todo precisarlos, es tradicionalmente el Congreso del Estado a través de decretos.

En efecto, el territorio de los Municipios se debe delimitar y sustentar en un decreto de la Legislatura Estatal, que es en la República Mexicana el órgano por excelencia facultado por las Constituciones de los Estados y las Leyes Urbanas para determinar los límites de los Municipios de un Estado, aunque con algunas variantes. Por ejemplo, en Veracruz esta facultad es del Congreso del Estado, pero previa opinión del Gobernador del Estado y de los Ayuntamientos interesados (Artículo 33°, fracción XI, inciso a, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

Sin embargo, en el caso de conflictos por límites territoriales, aunque generalmen-

te la facultad recae en el propio Congreso, pueden concurrir otras autoridades para dirimir las controversias. En el Estado de Tabasco, efectivamente es el Congreso del Estado, (Artículo 36, fracción XX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco). pero por ejemplo, en el Estado de Chiapas, los asuntos inherentes a los límites territoriales del Estado y sus Municipios se resolverán por Acuerdo del Ejecutivo, aprobado por el Congreso del Estado y de cuando menos, la mitad de los Ayuntamientos (Artículo 2, último párrafo de la Constitución Política del Estado de Chiapas) y en Veracruz al igual que en el caso de la fijación de los límites, tratándose de cuestiones de límites territoriales que no sean contenciosas, el Congreso del Estado debe tomar en cuenta la opinión de los municipios interesados así como del Gobernador del Estado. (Artículo 33°, fracción XI, inciso f, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.)

La facultad que ostentan las Legislaturas Locales para conocer y decidir respecto a conflictos territoriales suscitados entre sus Municipios deviene del análisis del artículo 115° de la Constitución Federal, mismo que determina el derecho municipal en cuanto a su delimitación territorial.

Del texto del precepto en cita, se desprende que a los Municipios del país en forma expresa se les otorga un conjunto de derechos y obligaciones como son el de manejar su propio patrimonio; expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares; prestar servicios públicos; administrar libremente su hacienda, celebrar convenios con los Estados; tener un Ayuntamiento de elección popular, etcétera; sin embargo, tales derechos y obligaciones sólo podrán ejercerse dentro de sus respectivas jurisdicciones. En efecto, para que los Municipios puedan ejercer efectivamente dichas facultades y obligaciones, es necesario que el territorio de cada uno esté delimitado con precisión y, por ende, debe estimarse que los Municipios a la luz del artículo 115 constitucional tienen el derecho a la delimitación precisa de su territorio.

Asimismo, el artículo 115°, fracciones II y V de la Constitución federal emplea como sinónimo de *territorio* las expresiones "jurisdicciones" y "jurisdicciones territoriales", al señalar que:

> Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones... 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...

De lo anterior, se advierte que el Constituyente Permanente emplea la expresión "jurisdicción" como sinónimo del territorio sobre el que los municipios ejercen sus facultades.

Ahora bien, para que los municipios puedan ejercer el citado derecho a la delimitación precisa de su territorio, la autoridad facultada para tal efecto debe ceñirse a las dis-

posiciones legales que regulan su actuación, que en este caso nos referimos a las Constituciones de cada entidad federativa y las Leyes orgánicas en materia municipal, pues de otra forma tal derecho no podría ejercerse en los términos que precisa la Constitución federal. Así, en la mayoría de las Constituciones y Leyes locales se precisa como atribución de las Legislaturas Locales el definir los límites territoriales de sus Municipios, así como el conocer y resolver los conflictos que entre ellos se presenten por razón de los límites territoriales.

DIFERENCIA ENTRE CONFLICTO DE LÍMITES MUNICIPALES Y LOS PROVENIENTES DE PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO

Dentro de los diversos conflictos que por límites territoriales municipales pueden presentarse se encuentran algunos casos que no provienen de la fijación y delimitación del territorio municipal –que corresponde a los Congresos de los Estados en los términos anteriormente apuntados– sino que provienen de la confusión que se presenta cuando un municipio arguye la defensa de su territorio municipal escudándose en la delimitación "territorial" contenida en un Programa de Desarrollo Urbano Municipal o de Centro de Población sea en la misma Entidad Federativa o en Estados diferentes.

Por ejemplo, un conflicto de límites territoriales se presenta cuando en una misma área se apliquen simultáneamente dos decretos del Congreso del Estado que fijen límites territoriales pertenecientes a dos municipios de la misma entidad federativa o pertenecientes a diferentes entidades federativas.

Pero existen otros casos como la situación de que dos o más municipios cuenten con un Programa de Desarrollo Urbano con ámbito espacial de estudio claramente delimitado, en el que una zona aparezca regulada al mismo tiempo, y en ocasiones con políticas urbanísticas, zonificación o densidades diferentes por ambos instrumentos de planeación urbana.

Otra hipótesis puede presentarse cuando existe una zona perteneciente a un municipio cuyos límites territoriales se encuentran definidos por un decreto del Congreso del Estado y en la misma zona se aplique un Programa de Desarrollo Urbano Municipal o de centro de población.

Asimismo, pueden presentarse conflictos aparentes de límites cuando puedan interferirse las demarcaciones aprobadas entre una zona metropolitana y una zona conurbada intermunicipal, o entre zonas metropolitanas entre sí y también con varias zonas conurbadas.

En estos casos se les puede considerar como aparentes toda vez que en primera instancia las zonas metropolitanas ni las zonas conurbadas ostentan el elemento

"territorio propio", ni cuentan con un nivel de gobierno que detente la autoridad. El hecho de que la creación de zonas metropolitanas o zonas conurbadas implique la celebración de un Convenio, o como anteriormente se hacía, mediante la expedición de las Declaratorias respectivas, por parte de una autoridad o conjunto de autoridades, tratándose de zonas en las que se involucren varios municipios, estados y la propia federación, no implica que se autorice la creación de un ente de gobierno con territorio propio, y por ende, cuando exista un conflicto derivado de la superposición de demarcaciones aprobadas en el caso que nos ocupa, estas deben resolverse en forma administrativa al interior de las propias Comisiones de Zona Metropolitana, de Conurbación, o en un mejor sentido jurídico, resueltas vía administrativa entre los niveles de Gobierno constitucionalmente reconocidos.

Ahora bien, los conflictos que se presentan entre municipios que aluden invasión de territorio, y que pretenden sustentar argumentando que la determinación de límites de su municipio se encuentra establecida en Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, parten de una equivocada concepción del concepto "Centro de Población".

El artículo 2°, fracción III de la *Ley General de Asentamientos Humanos* define al Centro de Población en la siguiente forma:

> Para los efectos de esta Ley se entenderá por: Centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

Como se observa, los conceptos "territorio municipal" y "límites de centro de población", que se señalan en los Programas de Desarrollo Urbano no son sinónimos.

En efecto, al referirse al concepto límites municipales, nos referimos a un acto de naturaleza legislativa, esto es, quien establece los límites de un municipio es el Congreso del Estado, mediante la expedición de un decreto, que contiene los lineamientos técnicos que claramente precisan los límites de un municipio.

En el caso de los límites de un centro de población, la autoridad municipal es la que los fija, comprendiendo, de acuerdo con el artículo 2°, fracción III de la LGAH, área urbanizada, área de reserva territorial o de crecimiento, y zonas no urbanizables por causa de preservación ecológica. En este orden de ideas, en un municipio puede existir uno o varios Centros de Población al interior del territorio municipal, pero es muy claro que la delimitación oficial del territorio de un municipio no corresponde realizarla al Ayuntamiento municipal, sino en un acto formalmente legislativo, al Congreso del Estado que se trate.

De igual forma, aunque en un Programa de Desarrollo Urbano Municipal, el área de estudio del mismo comprenda en principio el territorio municipal, no necesariamente implica que el limite oficial del Municipio se encuentre precisado en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, ya que –como de hecho sucede en varios casos- algunas auto-

ridades municipales aprovechan la delimitación del área de estudio de un Programa Municipal o de Centro de Población para que evadiendo la emisión de un decreto legislativo del Congreso Estatal, se establezcan presuntos límites municipales que al no ser legalmente definidos por el organismo competente, los actos de las autoridades que ejerciten actos de molestia o de autoridad con base en dicha delimitación, presentan un vicio de constitucionalidad, ya que el artículo 16° de la Constitución General de la Republica prevé como requisito esencial de un actos de autoridad o molestia, que provenga de una autoridad competente. Luego entonces, si una autoridad administrativa realiza actos de autoridad en una zona que se encuentra validada por un Programa Municipal de Desarrollo Urbano o de Desarrollo Urbano de Centro de Población, y dicha área no se encuentra comprendida o señalada dentro de un decreto legislativo como territorio de un Municipio, los actos de dicha autoridad son inconstitucionales por carecer del elemento autoridad competente por razón del territorio, siendo impugnables en la vía de amparo indirecto aduciendo violación al artículo 16° Constitucional.

En el caso de que un municipio pretenda impugnar dichos actos de autoridad o al mismo programa de Desarrollo Urbano que establezca dicha delimitación, claramente hemos señalado que las legislaciones locales previenen que dicho conflicto sea resuelto por el propio Congreso del Estado que se trate.

En caso de que se presente un conflicto entre delimitaciones contenidas en Programas de Desarrollo Urbano de orden Municipal o de centros de población, ninguna demarcación debe prevalecer sobre la otra, sino atender a la existencia de algún decreto del Congreso Estatal que defina los límites de los municipios en conflicto.

Por último, en caso de que exista un conflicto entre la delimitación de áreas contenida un Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población o Programa Municipal de Desarrollo Urbano y una delimitación territorial contenida en un decreto del Congreso del Estado, siempre debe prevalecer esta última.

05
Gestión del desarrollo urbano

Regulación jurídica del derecho urbano fundamental a la vivienda

El Derecho Humano Fundamental a la Vivienda consiste en el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad.

El derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental del ser humano, es tutelado tanto por el derecho internacional como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto el artículo 25° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, establece:

> Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

De igual modo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) establece en su artículo 11°:

> Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el órgano principal de la Organización de las Naciones Unidas encargado de supervisar la realización del derecho a la vivienda por parte de los Estados miembros, se considera a dicho derecho fundamental como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Esto es, no hay que entender el derecho a la vivienda en un sentido limitado o restrictivo que lo equipare al simple hecho de tener "un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Lo anterior fue definido en la Observación General núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada: artículo 11°, parte 1, adoptada el 13 de diciembre de 1991, por dicho Organismo Internacional.

Los elementos que se fijan en la Observación General número 4, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre derecho a una vivienda adecuada de

la ONU, aludidos anteriormente, establece como aspectos mínimos contenidos en el derecho a la vivienda:

a) La seguridad legal de la ocupación, incluida una protección legal contra el desalojo;
b) La proximidad de los servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias, incluido el acceso al agua potable y a servicios sanitarios;
c) El coste asequible, incluso para los más pobres mediante subsidios para viviendas y protección contra arrendatarios que se excedan;
d) La habitabilidad, incluida la protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y las enfermedades;
e) El acceso fácil para los grupos desfavorecidos, incluidas las personas ancianas, los niños, las personas con discapacidades físicas y las víctimas de catástrofes naturales;
f) Un emplazamiento adecuado, es decir alejado de las fuentes de contaminación pero próximo a servicios sanitarios y establecimientos escolares.

En los párrafos 7(6) y 7(9.b) de la Agenda 21, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992, los Estados declararon que: "el derecho a una vivienda adecuada [es un] derecho fundamental de la persona humana (...) los individuos deberán ser protegidos por la ley contra los desalojos injustos de su vivienda o de sus tierras.

El derecho humano a una vivienda digna y decorosa es de carácter constitucional y convencional, por estar contemplado en los artículos 4°. de la Ley Fundamental, 25, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, antes mencionados. Su cumplimiento por parte del Estado Mexicano se lleva a cabo cuando éste posibilita el acceso a una vivienda a través de medios idóneos, para la obtención de un crédito que permita adquirir el inmueble relativo.

Sobre este respecto, veamos el criterio contenido en la tesis XXIV.10.2 K, de la 10ª. Época; emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012, Tomo 3; Pág. 1835 , con el rubro y texto siguientes:

DERECHO HUMANO A LA VIVIENDA DIGNA. SU CONCEPTO CONFORME AL DERECHO INTERNACIONAL Y A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
El derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental del ser humano, es tutelado tanto por el derecho internacional como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo conceptualizan como: "el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y con dignidad"; es decir, se trata de un derecho humano de segunda generación, denominado por la doctrina o teoría jurídica como constitucionalismo social, que permite romper la antinomia entre la igualdad jurídica y la material o de hecho, que condicionaba a que la igualdad de derecho se quedara en gran medida en teoría, porque la contradecía la desigualdad de hecho, tal elemento distintivo lo constituye la circunstancia de que las normas internacionales, constitucionales programáticas, se desenvuelvan en disposiciones jurídico reglamentarias que contienen las acciones, medidas, planes, instrumentos, apoyos, instituciones y organismos gubernamentales, tendientes a empatar las condiciones materiales para hacer viable el acceso de la clase trabajadora al derecho a la vivienda.
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CUARTO CIRCUITO. (Amparo directo 444/2011. Ramón Cárdenas Contreras. 12 de enero de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Olmos Avilez. Secretario: Jaime Rodríguez Castro.)

En México, la ley reglamentaria en materia de vivienda, en concordancia con el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la *Ley Federal de Vivienda*. Conforme al artículo 1° de la *Ley de Vivienda* sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

De acuerdo con el artículo 2° de la *Ley Federal de Vivienda*, la vivienda digna y decorosa es la que "cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos".

En términos del artículo 3° de la *Ley de Vivienda* sus disposiciones deben ser aplicadas "bajo principios de equidad e inclusión social de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda. Las políticas y programas, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda a que se refiere este ordenamiento, se regirán bajo los principios de respeto a la legalidad y protección jurídica a la legítima tenencia, así como el combate a la invasión de predios y al crecimiento irregular de las ciudades".

El tema de la vivienda en términos del artículo 6° de la Ley de Vivienda se desarrolla a través de una Política Nacional de Vivienda que tiene por objeto cumplir los fines previstos en la Ley de la materia y considera los siguientes lineamientos:

I. Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
II. Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades;
III. Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda;
IV. Fomentar la calidad de la vivienda;
V. Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;
VI. Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;
VII. Promover que los proyectos urbanos y arquitectónicos de vivienda, así como sus procesos productivos y la utilización de materiales se adecuen a los rasgos culturales y locales para procurar su identidad y diversidad;
VIII. Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional, y
IX. Promover medidas que proporcionen a la población información suficiente para la toma de decisiones sobre las tendencias del desarrollo urbano en su localidad y acerca de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias.

Así, el artículo 7° de la *Ley de Vivienda* establece que la programación del sector público en materia de vivienda se establecerá en:

I. El Programa Nacional de Vivienda;
II. Los programas especiales y regionales;
III. Los programas institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda;
IV. Los programas de la Comisión y de las dependencias y demás entidades de la Administración Pública Federal, y
V. Los programas de las entidades federativas y municipios.

El artículo 13° de la *Ley de Vivienda* establece el Sistema Nacional de Vivienda, como un mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado, que tiene por objeto:

I. Coordinar y concertar las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda;
II. Dar integralidad y coherencia a las acciones, instrumentos, procesos y apoyos orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda, particularmente de la población en situación de pobreza;
III. Promover y garantizar la participación articulada de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda;
IV. Fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como inducir acciones de concertación con los sectores social y privado, y
V. Promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes instancias federales relacionadas con la vivienda.

Conforme a los artículos 4° y 14° de la *Ley de Vivienda*, el Sistema Nacional de Vivienda estará integrado por:

I. El Consejo Nacional de Vivienda;
II. La Comisión Intersecretarial de Vivienda;
III. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE); el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito (SHF);
IV. La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), y
V. Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como los sectores social y privado, en los términos de los acuerdos y convenios que al efecto se celebren.

Los artículos 18° y 19° de la *Ley de Vivienda* se relacionan con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) como un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su domicilio será en la Ciudad de México, Distrito Federal, con las siguientes atribuciones:

I. Formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y el programa nacional en la materia, así como proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo;
II. Realizar las acciones necesarias para que la política y programas de vivienda observen las disposiciones aplicables en materia de desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable;
III. Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios y a los sectores social y privado;
IV. Coordinar, concertar y promover programas y acciones de vivienda y suelo con la participación de los sectores público, social y privado;

V. Promover que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que realizan acciones de vivienda, conduzcan sus actividades y programas en la materia conforme a las disposiciones en congruencia con el Programa Nacional de Vivienda;
VI. Impulsar la disposición y aprovechamiento de terrenos ejidales o comunales, con la participación que corresponda a las autoridades agrarias y de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, a efecto de promover el desarrollo habitacional;
VII. Desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades, priorizando la atención a la población en situación de pobreza, coordinando su ejecución con las instancias correspondientes;
VIII. Promover y fomentar las acciones que faciliten el acceso a los recursos y al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda de los pueblos y comunidades rurales e indígenas, así como coordinar, concertar y ejecutar los programas que permitan mejorar sus espacios de convivencia;
IX. Evaluar y dar seguimiento a la aplicación de fondos federales en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;
X. Promover e impulsar las acciones de las diferentes instituciones de los sectores público, social y privado, en sus respectivos ámbitos de competencia, para el desarrollo de la vivienda en los aspectos normativos, tecnológicos, productivos y sociales;
XI. Promover la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de vivienda, considerando los procesos de generación, edificación, comercialización y mantenimiento, así como las diversas modalidades productivas, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
XII. Participar en la elaboración, revisión y aprobación de las Normas Mexicanas que correspondan de acuerdo a su competencia y de conformidad a las disposiciones jurídicas aplicables;
XIII. Promover y apoyar la constitución y operación de organismos de certificación y normalización, unidades de verificación y laboratorios de prueba a fin de contar con las normas y mecanismos que coadyuven a la habitabilidad, seguridad y calidad de las viviendas y desarrollos habitacionales, de conformidad con las disposiciones aplicables;
XIV. Fomentar y apoyar medidas que promuevan la calidad de la vivienda;
XV. Promover, en coordinación con las demás autoridades competentes, que la vivienda cumpla con las normas oficiales mexicanas correspondientes, de conformidad a la ley de la materia;
XVI. Coordinar la operación y funcionamiento del Sistema de Información;
XVII. Participar en la definición de los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda y suelo, con sujeción a la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como integrar y administrar el Sistema de Información;
XVIII. Otorgar asesoría a las autoridades de las entidades federativas y municipios que lo soliciten, en la elaboración, ejecución y evaluación de programas de vivienda, así como para la modernización del marco legal en materia de vivienda y suelo;
XIX. Promover los instrumentos y mecanismos que propicien la simplificación y facilitación de los procedimientos y trámites para el desarrollo integrador de proyectos habitacionales en general, y aquellos que le sean encomendados para su ejecución, de conformidad con los acuerdos y convenios que al efecto se celebren;
XX. Realizar y promover investigaciones y estudios en materia de vivienda, y difundir públicamente sus resultados, así como coordinar las acciones necesarias para el otorgamiento y entrega del Premio Nacional de Vivienda;
XXI. Establecer vínculos institucionales, convenios de asistencia técnica e intercambio de información con gobiernos nacionales y organismos nacionales e internacionales, en coordinación con las autoridades competentes;
XXII. Fomentar y apoyar programas y proyectos de formación profesional, actualización y capacitación integral para profesionistas, técnicos y servidores públicos relacionados con la generación de vivienda, así como para autoproductores, autoconstructores y autogestores de vivienda;
XXIII. Promover y apoyar la constitución y operación de organismos de carácter no lucrativo que proporcionen asesoría y acompañamiento a la población de bajos ingresos para desarrollar de mejor manera sus procesos productivos y de gestión del hábitat.

La Comisión Intersecretarial de Vivienda, conforme al artículo 33° de la *Ley de Vivienda* será presidida por el Titular del Ejecutivo Federal o por quien éste designe y estará

integrada por los titulares de las siguientes Secretarías de Estado:

I. Desarrollo Social;
II. Hacienda y Crédito Público;
III. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
IV. Energía;
V. Economía;
VI. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
VII. Comunicaciones y Transportes;
VIII. Educación Pública;
IX. Trabajo y Previsión Social;
X. Salud, y
XI. Reforma Agraria.
A las sesiones de la Comisión Intersecretarial podrán ser invitados a participar otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con los temas de que se trate.

De acuerdo con el artículo 47° de la *Ley de Vivienda*:

Los instrumentos y apoyos en materia de financiamiento para la realización de las acciones de vivienda serán el crédito, los subsidios que para tal efecto destinen el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como el ahorro de los particulares y otras aportaciones de los sectores público, social y privado.

La Comisión fomentará esquemas financieros y programas que combinen recursos provenientes del crédito, ahorro, subsidio y otras aportaciones, para generar opciones que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población, preferentemente de los que se encuentren en situación de pobreza y a los productores sociales.

ACCIONES EN MATERIA DE VIVIENDA

El 21 de febrero del año 2013, el Ejecutivo Federal emitió los lineamientos que conforman la Política Nacional de Vivienda, con los siguientes objetivos:

Primera. Lograr una mayor y mejor Coordinación Interinstitucional. Se ha determinado que la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), sea la instancia coordinadora de la política de vivienda de nuestro país y presida la Comisión Intersecretarial en la materia. Asimismo, esta Secretaria suscribirá convenios con el INFONAVIT, con los gobiernos estatales y autoridades municipales.

Segunda: Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente. Los créditos y subsidios del Gobierno de la República, serán reorientados al fomento del crecimiento urbano ordenado.

Tercera: Reducir de Manera Responsable el Rezago de Vivienda. Se tiene contemplado impulsar más de un millón de acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, tanto en el campo como en las ciudades. De este millón de acciones, más de 500 mil corresponderán a nuevas construcciones.

Cuarta: Procurar una Vivienda Digna para los Mexicanos. Se realizarán más de 320 mil acciones de mejoramiento. Para el caso específico del campo, se realizarán más de 97 mil acciones en materia de vivienda rural.

Por otra parte, a manera de ejemplo de las acciones que México lleva a cabo en cumplimiento de los compromisos del Programa Hábitat, podemos mencionar las que realiza el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

(INFONAVIT).

El INFONAVIT es una institución mexicana tripartita donde participa el sector obrero, el sector empresarial y el gobierno, dedicada a otorgar créditos para la obtención de vivienda a los trabajadores y brindar rendimientos al ahorro que está en el Fondo Nacional de Vivienda para las pensiones de retiro. Este instituto ha facilitado la obtención de vivienda para muchas personas dentro de la sociedad mexicana que no tienen fácil acceso a un crédito hipotecario.

Este institución en conjunto con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), fomentan la construcción de desarrollos habitacionales accesibles para que los trabajadores puedan adquirirlos, estableciendo normas y lineamientos de construcción de dichos desarrollos.

Así, puede considerarse de interés por ejemplo, el manual explicativo del programa "Vida Integral Infonavit: Vivienda Sustentable", a través del cual INFONAVIT, fomenta un tipo de vivienda que incluye atributos de la sustentabilidad ambiental, social y económica.

Este manual se compone de tres ejes que son: la vivienda, su entorno y la comunidad.

Se contemplan diversos atributos que abarcan diferentes temas en donde se involucra la participación proactiva de los gobiernos locales, desarrolladores y derechohabientes y que tocan las tres dimensiones de la sustentabilidad – ambiental, social y económica, con el fin último de proporcionar calidad de vida a los acreditados y salvaguardar su patrimonio.

Especialmente, el INFONAVIT con esta iniciativa pretende incentivar la construcción de nuevos desarrollos habitacionales con viviendas que tengan las características siguientes:

A. Bien ubicada; entendiendo con ello una vivienda con acceso a: I) Servicios públicos básicos en función (escuela primaria y/o kínder, consultorio médico y/o centro de atención más grandes en un radio de dos kilómetros y servicio de trasporte a menos de 800 metros). II) Equipamiento urbano esencial (un área tipo plaza y/o jardín a 300 metros de la vivienda y por lo menos cinco locales comerciales y/o un súper mercado dentro de un radio de dos kilómetros). III) Fuentes de empleo cercanos.
B. Cómoda; entendiendo con ello: I) Una vivienda de superficie total habitable de por lo menos 38 metros cuadrados. II) Un conjunto amigable para los peatones, al contar con alumbrado público, banquetas y vialidades pavimentadas. III) Una densidad habitacional por arriba del promedio que facilita el acceso rápido a los servicios del conjunto habitacional (por lo menos 50 viviendas por hectárea). Ecológica. (Hipoteca Verde).
C. Moderna; entendiendo con ello una vivienda equipada con tecnologías eficientes para el ahorro energético y en un conjunto con acceso a Internet.
D. En una comunidad solidaria y responsable; que cuente con una hipoteca: I) Que incluya un mecanismo para facilitar el correcto pago del predial y/o del mantenimiento. II) Que incluya el apoyo de Promotor(es) Vecinal(es) Certificado(s) (PVC). III) Equipada con un centro comunitario en fraccionamientos de más de 1,250 viviendas, o una cancha deportiva cuando sea mayor a 350 viviendas. IV) Conformada por derechohabientes que al momento de ejercer su crédito cuenten con la mejor información.
E. Construida por los mejores desarrolladores en un marco de planeación urbana; entendiendo con ello una vivienda edificada: I) Por los desarrolladores con un Índice de Satisfacción del Acreditado (ISA) mayor a 75, o a falta de ello con un Índice de Calidad de la Vivienda (Icavi) mayor a 75. II) En municipio sin intensos problemas de traslados. III) En municipios competitivos: la suma de los municipios evaluados por el Instituto Mexicano de

competitividad (Imco) con competitividad alta o adecuada y de los municipios evaluados por el Infonavit con Grado Básico de Sustentabilidad (GBS) – evaluación de la Gerencia de Entorno Urbano – Subdirección General de Sustentabilidad Social.

En cuanto a la ubicación, el Instituto revisa internamente que la vivienda esté ubicada dentro de los polígonos identificados por la Comisión Nacional de Vivienda. Además el Instituto revisa que la vivienda está ubicada en los municipios competitivos, calificación que estima la calidad de la legislación y los servicios ofrecidos por el municipio. Finalmente, el Instituto revisa que la vivienda no se encuentre en los 6 municipios con intensos problemas de traslados para los acreditados, a no ser que se encuentre en un municipio evaluado con Grado Básico de Sustentabilidad (GBS).

Estos aspectos son revisados por evaluadores del Instituto, quienes verifican que los proyectos de desarrollos habitacionales presentados para su autorización y ejecución cuenten con estos requisitos.

¿QUÉ ES UNA HIPOTECA VERDE?

Es un monto adicional al crédito INFONAVIT para que el derechohabiente de acuerdo a su capacidad de compra, pueda comprar una vivienda que cuente con ecotecnologías que generen ahorros en el gasto familiar por la disminución en el consumo de energía eléctrica, agua y gas. Según los lineamientos de operación que cada año se emiten al respecto, el monto adicional es variable y va a depender de la capacidad de pago del trabajador y de las ecotecnologías que seleccione para cumplir el ahorro mínimo progresivo de acuerdo a su nivel de ingreso.

Depende de lo que se establezca en los lineamientos de operación de cada año, la hipoteca verde puede ser aplicable para compra de vivienda nueva o usada, ampliación, remodelación o mejora de su vivienda o construcción de vivienda en terreno propio.

Estas ecotecnologías consisten en materiales, accesorios y equipos que generan ahorros en el consumo de gas, agua y electricidad en beneficio económico de los acreditados, certificados por una entidad competente en el cumplimiento de norma nacionales, en su caso dictámenes técnicos de eficiencia y calidad o normas internacionales, avaladas por el Grupo de Expertos que apoya al Instituto, que garantizan el ahorro en el consumo de agua, energía eléctrica o gas y que al instalarse en la vivienda, generan ahorros en el gasto familiar de los acreditados.

Participan en este esquema organismos y dependencias públicas e instituciones privadas, nacionales e internacionales, relacionadas con el medio ambiente, agua y energía, que definen los criterios, normas, certifican y asesoran al Instituto sobre los materiales y equipos ecológicos y de bajo consumo en la materia para que se incorporen en el catálogo de ecotecnias de Hipoteca Verde y validan en sus registros a los proveedores de dichos materiales y equipos, a fin de que se tenga la información publicada de estos proveedores y equipos.

Regulación jurídico-urbanística de la protección civil

La vinculación entre la ordenación urbana, el equilibrio ecológico, hoy, frente a los embates del cambio climático y la actividad económica de los asentamientos humanos no puede concebirse sin el estudio jurídico de los riesgos, contingencias, emergencias y desastres que la interacción entre las ciudades, el medio ambiente y el cambio climático genera poniendo en situación de vulnerabilidad a los pobladores de centros urbanos y rurales de población. Haremos algunas consideraciones al respecto en este apartado.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS URBANO-AMBIENTALES DE LAS EMERGENCIAS Y DESASTRES EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN

La regulación jurídico urbano-ambiental de emergencias y desastres en los centros urbanos y rurales de población cada día cobra más importancia, como consecuencia de los últimos acontecimientos naturales que se han vivido en diversas regiones de nuestro país, (léase inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas etc.) los que han cuestionado seriamente la estructura funcional de los asentamientos humanos.

La regulación jurídica de la protección civil se origina constitucionalmente en lo dispuesto por la fracción XXIX, inciso I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como facultad del Congreso de la Unión: "Expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil".

La fracción XLII del artículo 2° de la *Ley General de Protección Civil* (LGPC) define a la Protección Civil como la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

De acuerdo con el artículo 7° de la LGPC, corresponden al Ejecutivo Federal ejercer las atribuciones en materia de protección civil, y a su vez, estas se concretarán en términos de la propia ley, es decir a través del Sistema Nacional de Protección Civil, encabezado por la Secretaría de Gobernación con la participación de diversas entidades.

El Sistema Nacional de protección civil, en términos del artículo 14° de la LGPC es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, nor-

mas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.

De acuerdo con el artículo 17° de la LGPC es responsabilidad de los Gobernadores de los Estados, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Presidentes Municipales, la integración y funcionamiento de los Sistemas de Protección Civil de las Entidades Federativas y de los Municipios respectivamente, conforme a lo que establezca la legislación local en la materia. Para tal efecto, promoverán la instalación de Consejos Estatales de Protección Civil, y el establecimiento de las Unidades Estatal y Municipales de Protección Civil, o en su caso, de la Unidad de Protección Civil del Distrito Federal y de las Delegaciones que correspondan.

Los Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil se integrarán y tendrán las facultades que les señalen las leyes y disposiciones que expidan las legislaturas locales.

El artículo 2° fracción XVI de la LGPC, define como desastre "al resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural o de la actividad humana, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada."

Por su parte, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) lo define así en el Atlas Nacional de Riesgos:

> El desastre se conforma por el acontecimiento de un evento fuertemente destructivo, que afecte de manera significativamente a la población en su vida o en sus fuentes de sustento y funcionamiento. (Atlas Nacional de Riesgos).

Por su parte, la fracción XLVIII del mismo artículo 2° define al riesgo, como daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador.

La peligrosidad es conocida como la probabilidad de que un determinado fenómeno, de una cierta extensión, intensidad y duración, con consecuencias negativas, se produzca.

Los fenómenos naturales ocurren por la existencia de condiciones físicas o meteorológicas del territorio determinado. En el caso de las condiciones físicas podemos mencionar como ejemplo la existencia de volcanes, montañas, fallas geológicas, valles, cuencas o cuerpos de agua, ríos, entre otros. En cuanto a las condiciones meteorológicas, podemos mencionar los diferentes tipos de climas, los cuales están íntimamente relacionados con las condiciones físicas del territorio de que se trate, o bien, propiamente los fenómenos meteorológicos, como huracanes, ciclones, tormentas, que también están relacionados, afectando el comportamiento habitual de las condiciones climáticas de cada región y que son de gran intensidad.

Estas condiciones presentes en la atmósfera denominadas agentes perturbadores, no constituyen peligro por sí solos. El peligro se compone de dos aspectos: la probabilidad de ocurrencia de los fenómenos asociados a las condiciones del planeta y la intensidad o fuerza de los mismos.

De ahí que el peligro natural se constituye no por la existencia de una condición física o climática en un territorio determinado, sino por la probabilidad de que sucedan fenómenos naturales asociados a esta condición y al grado de intensidad de los mismos, ya que estos dos factores combinados son lo que en realidad los hace potencialmente dañinos.

Asimismo, en el caso de los peligros antropogénicos, estos se constituirían por la probabilidad de ocurrencia de un accidente en la operación, bien sea por falla mecánica o humana, y la magnitud del mismo, los cuales podrían verse potenciados por la exposición a la ocurrencia de fenómenos naturales de alta magnitud y probabilidad de ocurrencia.

Posteriormente, tenemos la exposición, que se considera el factor clave, pues de los tres que se mencionan, es el que podemos evitar mediante el ordenamiento territorial, y con ello escapar a la ocurrencia de un desastre, pues los fenómenos físicos o meteorológicos pueden tener un nivel de peligro alto, pero mientras no exista exposición de los sistemas afectables (poblaciones o industria) a estos peligros, tampoco existirá el riesgo. Obviamente el grado de exposición se determina por la cercanía al agente perturbador e incide directamente en el grado de riesgo.

Por último, tenemos la vulnerabilidad, que hace referencia al impacto del fenómeno sobre la sociedad y se hace manifiesta por el grado de pérdida que puede producir un peligro de una determinada severidad o intensidad.

Para la determinación del nivel de vulnerabilidad deben considerarse las pérdidas socioeconómicas en su conjunto, es decir, humanas y materiales. La vulnerabilidad es inherente al factor de exposición, por lo que reducir o eliminar el factor de la vulnerabilidad la población expuesta debe contar con los elementos de protección que impiden la pérdida de bienes y personas. Desde luego que tampoco existiría el riesgo si no hay vulnerabilidad, es decir, si aunque ocurra un fenómeno intenso, la población se encuentra protegida en todas las vertientes (es ahí donde la protección civil juega un papel primordial), entonces se encuentra fuera de riesgo o éste puede reducirse al mínimo de tal forma que, aun cuando por la ocurrencia de un fenómeno se causaran algunos daños materiales no se llegaría a grado de desastre (Tienda Haces, 2012).

La fracción XVII del artículo 3° de la LGPC define a la Emergencia como la situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una entidad federativa y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal.

De acuerdo con la fracción X del artículo 3° de la LGPC se entiende como agentes destructivos: "Los fenómenos de carácter geológico, hidrometeorológico, químico-

tecnológico, sanitario-ecológico y socio-organizativo que pueden producir riesgo, emergencia o desastre. También se les denomina "fenómenos perturbadores".

Los elementos o agentes que intervienen en materia de desastres son: elementos perturbadores, elementos vulnerables y elementos reguladores.

ELEMENTOS PERTURBADORES

Los elementos o fenómenos perturbadores que pueden provocar una situación de riesgo o desastre son:

Geológicos: Son producidos por la actividad de las placas tectónicas, fallas continentales y regionales que cruzan o circundan un centro urbano o rural de población.

Hidrometereológicos: Derivan de la acción violenta de los agentes atmosféricos, como las inundaciones fluviales y pluviales, las tormentas de granizo, polvo, y electricidad, y las temperaturas extremas.

Químicos: Los incendios, tanto urbanos (domésticos e industriales), como forestales; las explosiones, derivadas en su mayoría por el uso, transporte y comercialización de productos combustibles con alto potencial explosivo; radiaciones, fugas tóxicas y envenenamientos masivos.

Sanitarios: Destacan, entre otros, la contaminación del aire, suelo y agua; la desertificación, epidemias y plagas y la lluvia ácida.

Socioorganizativos: Tienen su origen en las actividades o funciones relacionadas con concentraciones o grupos humanos, destacando los desplazamientos tumultuarios, las concentraciones masivas de personas en locales o áreas poco idóneas, y los accidentes aéreos, terrestres y fluviales que por su magnitud o tipo pueden afectar a una parte de la sociedad.

Estos últimos tres agentes se denominan también como elementos antropogénicos, toda vez que derivan de la acción humana.

Los fenómenos antes señalados se definen en las fracciones XI, XII, XIII, XIV y XV del artículo 3° de la LGPC de la siguiente forma:

> XXII. Fenómeno Geológico: Calamidad que tiene como causa las acciones y movimientos violentos de la corteza terrestre. A esta categoría pertenecen los sismos o terremotos, las erupciones volcánicas, los tsunamis o maremotos y la inestabilidad de suelos, también conocida como movimientos de tierra, los que pueden adoptar diferentes formas: arrastre lento o reptación, deslizamiento, flujo o corriente, avalancha o alud, derrumbe y hundimiento.
>
> XXIII. Fenómeno Hidrometeorológico: Calamidad que se genera por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: huracanes, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías y las ondas cálidas y gélidas.
>
> XXIV. Fenómeno Químico-Tecnológico: Calamidad que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas y radiaciones.
>
> XXV. Fenómeno Sanitario-Ecológico: Calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación

también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.

XXVI. Fenómeno Socio-Organizativo: Calamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población.

ELEMENTOS VULNERABLES

Se refiere al conjunto demográfico humano, sus propiedades y posesiones; los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios comunicación, así como los elementos naturales existentes en un territorio determinado.

En efecto, el nivel de vulnerabilidad de la población se determina en razón de su ubicación con respecto a los peligros, su nivel socioeconómico y la capacidad de respuesta ante una situación de riesgo. Asimismo, entre más vulnerable sea es población, el riesgo de sufrir un desastre es mayor.

ELEMENTOS REGULADORES

De la administración de los centros de población y municipios, sean urbanos o rurales, se desprende el "Sistema de Protección Civil", definido anteriormente; esto es: el género se denomina "Desarrollo Urbano", y la especie "Sistema de Protección Civil". Los elementos reguladores se refieren a los instrumentos normativos, legislativos o reglamentarios, programas, así como al conjunto de organismos y dependencias de los tres niveles de gobierno, destinados a prevenir, atender y controlar desastres y emergencias.

FACULTADES DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

A nivel federal, la entidad coordinadora de las acciones legales y técnicas en materia de protección civil es la Secretaría de Gobernación, dependiente directamente del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Las atribuciones legales en materia de protección civil de la Secretaría de Gobernación se encuentran implícitas en el artículo 27° de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

En efecto, el artículo 27° de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* establece:

A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VIII. Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal. Asimismo, conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticas nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

XXXII. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

XLIII. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

ORGANIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL DE ACUERDO CON EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

El artículo 2° del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* establece:

Al frente de la Secretaría de Gobernación habrá un Secretario del Despacho, titular de la misma quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de:

B. Las unidades administrativas siguientes:

XIV. Coordinación General de Protección Civil;

L. Dirección General de Protección Civil, y

LI.-Dirección General para la Gestión de Riesgos.

LII.- Dirección General de Vinculación, Innovación y Normatividad en materia de Protección Civil;

C. Los órganos administrativos desconcentrados siguientes y aquellos que le correspondan, por disposición legal, reglamentaria o determinación del Presidente de la República:

VIII.- Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Dentro de las facultades indelegables del Secretario de Gobernación, contenidas en el artículo 5, del Reglamento Interior de la Secretaría, en materia de protección civil destacan las siguientes:

III. Establecer, dirigir y controlar las políticas de la Secretaría, así como planear y coordinar, en los términos de la legislación aplicable, las actividades del sector coordinado por ella;

XXIV. Coordinar a las diversas dependencias y entidades que, por sus funciones, deban participar en las labores de auxilio en casos de desastre o emergencia;

XXVIII. Coordinar las acciones de seguridad nacional y establecer políticas de protección civil.

La Coordinación Nacional de Protección Civil tendrá las siguientes atribuciones, conforme al artículo 59° del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*:

I. Apoyar al Secretario en la conducción del Sistema Nacional de Protección Civil, en su carácter de Secretario Técnico de dicho Sistema; así como integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil;

II. Promover que los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y delegaciones del Distrito Federal, según corresponda, elaboren y mantengan actualizados sus respectivos programas de protección civil y formen parte de sus planes de desarrollo;

III. Coordinar el apoyo y la asesoría a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a los demás Poderes de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos, así como, con las entidades federativas, municipios e instituciones de carácter social y privado mediante la suscripción de convenios en materia de prevención de desastres;

IV. Asesorar a las entidades federativas y dependencias federales en la gestión, administración y aplicación de los instrumentos financieros de gestión de riesgos;

V. Fomentar en la población una cultura de protección civil que permita a la población salvaguardar su vida, sus

posesiones y su entorno frente a los riesgos derivados de fenómenos naturales y humanos;

VI. Proponer e impulsar el establecimiento de mecanismos, instrumentos y procedimientos de carácter técnico operativo que den sustento a las acciones de la gestión integral de los riesgos, en casos de desastre;

VII. Promover el establecimiento de programas básicos de seguridad por regiones y entidades federativas, para hacer frente a agentes perturbadores recurrentes o imprevistos;

VIII. Promover el desarrollo de estudios e investigaciones sobre la acción, peligros, riesgos y daños provenientes de agentes perturbadores, así como de nuevos mecanismos de prevención y auxilio, y de aplicación de instrumentos financieros de gestión integral del riesgo, propiciando la formación de nuevos grupos de investigación en los tres órdenes de gobierno;

IX. Verificar los avances del Programa Nacional de Protección Civil, así como los resultados de su ejecución e incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

X. Promover la generación de la información relativa a la protección civil entre las autoridades competentes, para el fortalecimiento del proceso de toma de decisiones en la materia;

XI. Promover que las dependencias gubernamentales, las entidades federativas, el sector privado y la sociedad civil incrementen la cantidad y calidad en el intercambio de la información de carácter técnico, ya sea impresa, electrónica o en tiempo real relativa a los sistemas y redes de alerta, detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos para la toma de decisiones y la hagan disponible en forma oportuna;

XII. Promover la instrumentación de un Subsistema de Información de Riesgos, Peligros y Vulnerabilidades, que permita mantener informada a la población con precisión y oportunidad;

XIII. Someter a aprobación del Secretario las disposiciones administrativas de carácter general relacionadas con instrumentos financieros de riesgos que no se encuentren reservadas a servidor público o unidad administrativa diversa en materia de protección civil;

XIV. Coordinar la integración del Atlas Nacional de Riesgos, en colaboración con otras dependencias e instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias, así como supervisar a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres la correcta integración del mismo;

XV. Difundir entre las autoridades correspondientes y la población en general, los resultados de los trabajos que realice, a través de publicaciones, actos académicos y de cualquier otro medio de comunicación;

XVI. Coordinar, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil y bajo un esquema de Gestión Integral del Riesgo, el apoyo y asesoría a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, otras instancias públicas, así como a los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y delegaciones, e instituciones de carácter social y privado, con base en los convenios, que en su caso, se suscriban;

VII. Promover y apoyar la capacitación de los profesionales, especialistas y técnicos mexicanos en materia de protección civil;

XVIII. Promover entre los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones la creación y construcción de infraestructura y la distribución de equipamiento de protección civil, tendientes a fortalecer las herramientas de gestión del riesgo;

XIX. Coordinar con la Secretaría de Relaciones Exteriores la difusión de información en la comunidad internacional acerca de emergencias y desastres en territorio nacional y, en su caso, gestionar el envío de apoyos;

XX. Emitir declaratorias de emergencia y de desastre de origen natural en el marco de los instrumentos financieros de gestión del riesgo;

XXI. Supervisar, una vez emitida una declaratoria de emergencia, la autorización y aplicación de recursos para responder de manera inmediata a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población afectada ante situaciones de emergencia generadas ante la inminencia, la alta probabilidad o la presencia de un fenómeno natural perturbador;

XXII. Apoyar a la Oficialía Mayor en los trámites que ésta realice ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la autorización de recursos para la atención de emergencias y de desastres de origen natural;

XXIII. Promover y fomentar la disminución de riesgos y la destrucción causada por fenómenos naturales, mediante estudios, investigación aplicada y fomento del desarrollo tecnológico para la prevención de desastres y mitigación de los efectos;

XXIV. Intercambiar con otros países y organismos internacionales, con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conocimientos, experiencias y cooperación técnica y científica para fortalecer la protección civil mediante la incorporación de los avances en la materia;

XXV. Representar al Secretario en el Sistema Nacional de Protección Civil;

XXVI. Fungir como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Protección Civil y presidir el Comité Nacional de Emergencias;
XXVII. Promover la implantación de procedimientos para la obtención de recursos destinados al fomento de una cultura de protección civil y, en su caso, para coadyuvar en la gestión de los riesgos;
XXVIII. Promover la instrumentación de un Subsistema de Información de Riesgos, Peligros y Vulnerabilidades para informar oportunamente a la población;
XXIX. Ejercer las atribuciones que en materia de gestión integral de riesgos y de instrumentos financieros de gestión de riesgos le atribuyan a la Secretaría las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables, y
XXX. Proponer al Secretario proyectos de acuerdos, bases y convenios de coordinación y colaboración en materia de prevención y atención de desastres naturales, previo dictamen de la Unidad General de Asuntos Jurídicos.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4° de la *Ley General de Protección Civil*, vigente, las políticas públicas en materia de protección civil, se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades:

Artículo 4.
I. La identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas deprevención y mitigación;
II. Promoción de una cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección respecto de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y su vulnerabilidad;
III. Obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, para reducir los riesgos sobre los agentes afectables y llevar a cabo las acciones necesarias para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad de las zonas bajo su jurisdicción;
IV. El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ello capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales;
V. Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos;
VI. El establecimiento de un sistema de certificación de competencias, que garantice un perfil adecuado en el personal responsable de la protección civil en los tres órdenes de gobierno, y
VII. El conocimiento y la adaptación al cambio climático, y en general a las consecuencias y efectos del calentamiento global provocados por el ser humano y la aplicación de las tecnologías.

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Por su parte, el artículo 16° de la LGPC, establece la integración del Sistema Nacional de Protección civil (SINAPROC):

Artículo 16. El Sistema Nacional se encuentra integrado por todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las delegaciones; por los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como por los representantes de los sectores privado y, social, los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico.

El SINAPROC, de acuerdo con el artículo 15° de la LGPC tendrá como objetivo general, proteger a la persona y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los ries-

gos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población .

COORDINACIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

En este orden de ideas, el artículo 19° de la LGPC dispone que la coordinación ejecutiva del Consejo Nacional recaerá en la Secretaría de Gobernación, a través de la coordinación nacional y tendrá las siguientes atribuciones en materia de protección civil:

I. Garantizar el correcto funcionamiento del Sistema Nacional a través de la supervisión y la coordinación de acciones de protección civil que realicen los diversos órdenes de gobierno, mediante la adecuada gestión integral de los riesgos, incorporando la participación activa y comprometida de la sociedad, tanto en lo individual como en lo colectivo;
II. Verificar los avances en el cumplimiento del Programa Nacional;
III. Proponer políticas y estrategias para el desarrollo de programas internos, especiales y regionales de protección civil;
IV. Promover y apoyar la creación de las instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de carácter técnico operativo, de servicios y logística que permitan prevenir y atender la eventualidad de un riesgo o peligro que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad;
V. Investigar, estudiar y evaluar riesgos, peligros y vulnerabilidades, integrando y ampliando los conocimientos de tales acontecimientos en coordinación con las dependencias responsables;
VI. Difundir entre las autoridades correspondientes y la población en general los resultados de los trabajos que realice, así como toda aquella información pública que tienda a la generación, desarrollo y consolidación de una cultura nacional en la materia, con las reservas que correspondan en materia de transparencia y de seguridad nacional;
VII. Asesorar y apoyar a los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el análisis y selección del modelo requerido para la transferencia de riesgos a que se refiere el artículo 18 de esta Ley;
VIII. Asesorar y apoyar a los gobiernos de las entidades federativas en el análisis y selección del modelo requerido para la transferencia de riesgos a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, para lo cual podrá solicitar recursos de los instrumentos financieros;
IX. Instrumentar y en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y sistemas de alertamiento, en coordinación con las dependencias responsables e incorporando los esfuerzos de otras redes de monitoreo públicas o privadas;
X. Suscribir convenios en materia de protección civil y gestión de riesgos en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia;
XI. Emitir y publicar las declaratorias de emergencia y de desastre natural;
XII. Promover la constitución de fondos de las entidades federativas para la prevención y atención de emergencias y desastres de origen natural;
XIII. Suscribir convenios de colaboración administrativa con las entidades federativas en materia de prevención y atención de emergencias y desastres;
XIV. Asesorar a las entidades federativas, al gobierno del Distrito Federal y dependencias federales en la aplicación de los instrumentos financieros de gestión de riesgos;
XV. Emitir las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Protección Civil;
XVI. Gestionar ante las autoridades correspondientes, la incorporación y ampliación de contenidos de protección civil con un enfoque de Gestión Integral de Riesgos en el Sistema Educativo Nacional en todos los niveles, desde educación preescolar, primaria y secundaria, hasta los niveles superiores;

XVII. Fomentar en la población una cultura de protección civil que le brinde herramientas que en un momento dado le permitan salvaguardar su vida, sus posesiones y su entorno frente a los riesgos derivados de fenómenos naturales y humanos. Para esta tarea, debe considerarse el apoyo de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que cuenten con una certificación de competencia y que esté capacitada para esta actividad;
XVIII. Promover, conjuntamente con las personas morales, la constitución de mecanismos tendientes a la obtención de recursos que sirvan para fomentar una cultura de protección civil y, en su caso, para coadyuvar en la gestión de los riesgos;
XIX. Promover el establecimiento de programas básicos de seguridad por regiones y entidades federativas, para hacer frente a agentes perturbadores recurrentes o imprevistos;
XX. Promover entre las instancias competentes de los distintos órdenes de gobierno, la generación de información relativa a la protección civil, que por su oportunidad, calidad y cantidad fortalezca los procesos de toma de decisiones;
XXI. Promover la instrumentación de un Subsistema de Información de Riesgos, Peligros y Vulnerabilidades que permita mantener informada oportunamente a la población;
XXII. Supervisar, a través del CENAPRED, que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y delegaciones;
XXIII. Coordinar el apoyo y asesoría a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a los demás Poderes de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos en la prevención de desastres y, con base en la suscripción de convenios, a los gobiernos de las entidades federativas, municipios o delegaciones, así como a las instituciones de carácter social y privado;
XXIV. Promover y apoyar la capacitación de los profesionales, especialistas y técnicos mexicanos en materia de protección civil;
XXV. Promover entre los gobiernos de las entidades federativas, municipios y delegaciones la creación y construcción de infraestructura y la distribución de equipamiento de protección civil, tendientes a fortalecer las herramientas de gestión del riesgo;
XXVI. Gestionar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y las autoridades de otros países, la recepción y envío de apoyos internacionales;
XXVII. Intercambiar con otros países y con organismos internacionales, conocimientos, experiencias y cooperación técnica y científica para fortalecer la protección civil mediante la incorporación de los avances en la materia, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores;
XXVIII. Promover que los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o delegaciones, según corresponda, elaboren y mantengan actualizados sus respectivos programas de protección civil y formen parte de sus planes de desarrollo;
XXIX. Proponer, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los modelos de contratación de seguros e instrumentos financieros de gestión de riesgos, que garanticen a la Federación las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, y
XXX. Las demás que señalen los ordenamientos aplicables o que le atribuyan el Presidente o el Consejo Nacional dentro de la esfera de sus facultades.

De acuerdo con el artículo 22° del mismo ordenamiento, las políticas, lineamientos y acciones de coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las delegaciones, se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios de coordinación, en los términos de la normatividad aplicable, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional y en las demás instancias de coordinación, con pleno respeto de la autonomía de las entidades federativas y de los municipios.

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

De la lectura de los preceptos anteriores se puede concluir que la protección civil en México, se gestiona a través de una Sistema Nacional de Protección Civil, instaurado jurídicamente en la *Ley General de Protección Civil* y en el que deben necesariamente participar los tres niveles de gobierno, en forma coordinada, respetando la autonomía de cada autoridad gubernamental de conformidad con lo dispuesto por el propio artículo 22° de la LGPC.

Esta premisa, propicia que dentro de las legislaciones estatales y locales en materia de protección civil, se establezcan organismos mediante los cuales se lleven a cabo las acciones de protección civil y gestión de riesgos, en concordancia con la legislación federal y sobre todo, en la intención de generar sinergia como parte integral del Sistema Nacional.

Cada estado de la República Mexicana cuenta con su propia legislación en la materia y, por lo tanto, es posible que algunos de los organismos no se encuentren contemplados o que exista pero con diferente denominación, sin embargo, lo que interesa es destacar la organización y competencias de las autoridades en el marco del sistema nacional, por lo que de manera general, a nivel estatal podemos destacar:

1. Sistema Estatal de Protección Civil. Que forma parte del Sistema Nacional y es el conjunto de estructuras, acciones, métodos y procedimientos que efectúan coordinadamente las dependencias de la Administración Pública Estatal entre sí, con las autoridades municipales, y las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, y los sectores social y privado a fin de salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes, servicios estratégicos y su entorno frente a la eventualidad de un desastre.

   Que a su vez se integrará con:

   a) Los Consejos Estatales. Integrados por El gobierno del Estado y dependencias de la administración pública estatal que por sus características deban participar (Secretaría de Protección Civil en su caso, Procuraduría de Justicia del Estado, Sistema DIF, miembros de la Comisión de Protección Civil de los Congresos de los Estados, representantes de las dependencias o delegaciones de la Administración Pública Federal relacionados, así como representantes de los diversos sectores sociales.
   b) Los Sistemas Municipales y Consejos Municipales de protección civil.

2. Sistemas Municipales de Protección Civil. Se encargarán de realizar acciones que eviten o reduzcan la pérdida de vidas humanas, la afectación de la planta pro-

ductiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de las funciones esenciales de la población y su entorno en caso de una emergencia o desastre.

Se integrarán por el Consejo Municipal y los grupos voluntarios de participación. (Cruz Roja, cuerpo de Bomberos, participantes de la sociedad civil y la iniciativa privada).

3. Consejos Municipales de Protección Civil. Tendrán por objeto dirigir el Sistema Municipal y establecer las políticas y acciones en la materia, convocar a los sectores público, social y privado a participar en las acciones de protección civil; establecer mecanismos de coordinación del Sistema Municipal con los Sistemas Estatal y Nacional; promover la celebración de convenios y acuerdos de colaboración y coordinación con dependencias, entidades y organismos de los sectores social y privado; fomentar la cultura de la prevención y de la actuación en caso de contingencias así como realizar campañas de difusión, determinas acciones de prevención y gestión de los riesgos.

También se encargará de formular el diagnóstico y realizar la evaluación de los daños provocados por un agente perturbador; determinar las acciones y recursos necesarios a utilizar, para hacer frente a una situación de emergencia y, en su caso, gestionarlos ante el Sistema Estatal y supervisar las acciones que realice la dependencia municipal encargada de la protección civil e integrar a la sociedad civil.

Los Consejos Municipales se integran en su caso por: El Presidente Municipal, Regidor o regidores del ramo de protección civil, el titular de la dependencia de la materia, titulares de las dependencias municipales que se relacionen con la Protección Civil, así como el Tesorero y en su caso, el contralor y el Secretario del Ayuntamiento. De igual manera pueden participar representantes o delegados de las dependencias de la administración pública federal que se asienten en el territorio del municipio y los representantes de grupos voluntarios, organizaciones sociales, sector privado e instituciones académicas y colegios de profesionales radicados en el municipio de que se trate.

ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

De acuerdo con el artículo 21° de la LGPC, en una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada, en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones aplicables. También se hará del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina para que se implemente el *Plan de Auxilio a la Población Civil* en caso de desastres y el Plan General de Auxilio a la Población Civil, respectivamente.

Con la finalidad de iniciar las actividades de auxilio en caso de emergencia, la primera autoridad que tome conocimiento de ésta, deberá proceder a la inmediata prestación de ayuda e informar tan pronto como sea posible a las instancias especializadas de protección civil.

La primera instancia de actuación especializada, corresponde a las Unidades Internas de Protección Civil de cada instalación pública o privada, así como a la autoridad municipal o delegacional que conozca de la situación de emergencia. Además, corresponderá en primera instancia a la unidad municipal o delegacional de protección civil el ejercicio de las atribuciones de vigilancia y aplicación de medidas de seguridad.

En caso de que la emergencia o desastre supere la capacidad de respuesta del municipio o delegación, acudirá a la instancia estatal o del Distrito Federal correspondiente, en los términos de la legislación aplicable. Si ésta resulta insuficiente, se procederá a informar a las instancias federales correspondientes, las que actuarán de acuerdo con los programas establecidos al efecto, en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones jurídicas aplicables.

En las acciones de gestión de riesgos se dará prioridad a los grupos sociales vulnerables y de escasos recursos económicos.

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN CASOS DE RIESGOS Y DESASTRES

De acuerdo al artículo 75° de la LGPC, las Unidades Estatales o Municipales de Protección Civil, y las del Distrito Federal, podrán aplicar las siguientes medidas de seguridad:

> I. Identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo;
> II. Control de rutas de evacuación y acceso a las zonas afectadas;
> III. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales;
> IV. Coordinación de los servicios asistenciales;
> V. El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada;
> VI. La suspensión de trabajos, actividades y servicios, y
> VII. Las demás que en materia de protección civil determinen las disposiciones reglamentarias y la legislación local correspondiente, tendientes a evitar que se generen o sigan causando daños.
>
> Asimismo, las Unidades a que se refiere este artículo y la Secretaría podrán promover ante las autoridades competentes, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.

Adicionalmente, los sistemas estatales y municipales pueden realizar las acciones coordinadas que acuerden en sus consejos, como por ejemplo las estrategias de rescate de la población afectada, acciones de limpieza y recolección de escombros, acciones sanitarias para evitar la propagación de enfermedades infecciosas, recolección y dotación de víveres entre la población afectada y acciones de seguridad para evitar la rapiña en las zonas evacuadas, entre otras.

DE LAS DECLARATORIAS DE EMERGENCIA Y DE DESASTRE

Ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un desastre que ponga en riesgo la vida humana, y cuando la rapidez de la actuación del Sistema Nacional de Protección Civil sea esencial, existen instrumentos financieros para la gestión de los riesgos, mediante los cuales se accede al apoyo económico inmediato para sortear los estados de emergencia o atender los desastres en caso de que ocurran.

Para ello, se establece el mecanismo contenido en los siguientes artículos de la *Ley General de Protección Civil*:

> Artículo 57. Le corresponde a la Secretaría, a través de la Coordinación Nacional, asesorar a las entidades federativas, al Gobierno del Distrito Federal y dependencias federales en la aplicación de los instrumentos financieros de Gestión de Riesgos.
>
> Artículo 58. Para acceder a los recursos de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos, se deberá:
> I. Presentar a la Secretaría una solicitud firmada por el titular de la instancia pública federal, o bien, del Poder Ejecutivo en caso que se trate de una entidad federativa, de acuerdo a los requisitos y términos previstos en la normatividad administrativa respectiva;
> II. La manifestación expresa de que se evitarán las duplicidades con otros programas y fuentes de financiamiento, y
> III. Para el caso de las entidades federativas en situación de emergencia y/o desastre, la manifestación expresa de que las circunstancias han superado su capacidad operativa y financiera para atender por sí sola la contingencia.
> De acuerdo a lo anterior, la Secretaría de Gobernación podrá emitir una declaratoria de emergencia o de desastre o ambas.
>
> Artículo 59. La declaratoria de emergencia es el acto mediante el cual la secretaría reconoce que uno o varios municipios o delegaciones de una o más entidades federativas se encuentran ante la inminencia, alta probabilidad o presencia de una situación anormal generada por un agente natural perturbador y por ello se requiere prestar auxilio inmediato a la población cuya seguridad e integridad está en riesgo.
> Ante el impacto producido por el agente perturbador que origina graves daños y riesgo de pérdidas humanas, y la incapacidad de la autoridad gubernamental correspondiente para enfrentarla y superarla en términos financieros y operativos, La Secretaría de Gobernación puede emitir una declaratoria de desastre.
>
> Artículo 60. La declaratoria de desastre natural es el acto mediante el cual la Secretaría reconoce la presencia de un agente natural perturbador severo en determinados municipios o delegaciones de una o más entidades federativas, cuyos daños rebasan la capacidad financiera y operativa local para su atención, para efectos de poder acceder a recursos del instrumento financiero de atención de desastres naturales.
> Para el caso de las declaratorias de desastre natural, éstas también podrán ser solicitadas por los titulares de las instancias públicas federales, a fin de que éstas puedan atender los daños sufridos en la infraestructura, bienes y patrimonio federal a su cargo.

Las solicitudes de declaratoria de desastre podrán realizarse a través de:

> I. Los gobiernos de las entidades federativas cuando la atención de los daños causados por el desastre rebase su capacidad operativa y financiera, y
> II. Las dependencias o entidades federales.

Las declaratorias deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de que se difundan a través de otros medios de información. La declaratoria de

emergencia podrá publicarse en dicho órgano de difusión con posterioridad a su emisión, sin que ello afecte su validez y efectos.

En caso de riesgo inminente, sin perjuicio de la emisión de la declaratoria de emergencia y de lo que establezcan otras disposiciones, las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal ejecutarán las medidas de seguridad que les competan, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y el medio ambiente, para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Las fuerzas armadas participarán en la atención de situaciones extraordinarias que requieran acciones inmediatas de protección civil dentro de cualquiera de los niveles de la estructura institucional, municipal o estatal, coordinándose con las mismas para tal efecto, realizando las tareas que les competen aun cuando no se haya declarado un estado de desastre.

Por su parte el artículo 65° de la LGPC establece:

> Artículo 65. Los fenómenos antropogénicos, son en esencia provocados por la actividad humana y no por un fenómeno natural. Generan un marco de responsabilidad civil, por lo que no son competencia de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos previstos en esta Ley.
>
> Dichos fenómenos encuentran responsabilidad en su atención, regulación y supervisión en el marco de las competencias establecidas por las Leyes locales a las entidades federativas, municipios o delegaciones, y en el ámbito federal, a través de las instancias públicas federales, según correspondan.
>
> La Coordinación Nacional y las Unidades de Protección Civil de las entidades federativas, municipios y delegaciones, promoverán con las diversas instancias del Sistema Nacional, para que desarrollen programas especiales destinados a reducir o mitigar los riesgos antropogénicos, así como de atención a la población en caso de contingencias derivadas de tales fenómenos.

PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE RIESGOS Y CONTINGENCIAS EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Históricamente, la postura de México en cuanto a la protección civil, ha sido abordada de manera reactiva más que proactiva, es decir más encaminada al desarrollo de estrategias que persiguen principalmente la protección de la vida humana y se centran en establecer una atención eficaz ante la ocurrencia de los desastres. Ello posiblemente se debe a que los Estados o municipios que por sus condiciones físicas, sociales y económicas, se encuentran ante un riesgo alto, quizá han tenido una apreciación de que lo que deben hacer es resolver en el ámbito de la inmediatez y por prioridades, optando por destinar sus políticas a la atención de las contingencias y no a un esquema preventivo.

Evidentemente, la protección de la vida es y debe ser siempre lo más importante, sin embargo como se ha venido haciendo énfasis, desde el punto de vista público social la vida no se entiende sin el ejercicio de los derechos fundamentales inherentes al ser humano, respecto de los cuales el gobierno debe ser garante, por lo que, se considera que la primera labor consiste en cambiar la postura actual de reacción, a una de acción, con una visión integral que incluya desde luego la protección civil, pero también una

gestión responsable del riesgo.

En este orden de ideas, la planeación urbanística podría jugar un papel fundamental en la gestión de los riesgos, entendiéndose por este concepto, la prevención o mitigación de los mismos, con el objetivo de reducir al máximo la ocurrencia de desastres o al menos, mitigar también sus efectos, a través de un primer paso que sería el ordenamiento territorial, tomando como base para ello, el análisis de los elementos físicos, sociales y económicos del territorio, acompañado de la identificación de los riesgos y peligros de carácter natural y antropogénicos, la determinación de la vocación de las distintas superficies de terreno, que incluya áreas naturales que deban preservarse, así como la propuesta puntual de obras y acciones de prevención y mitigación de los riesgos.

Teniendo esta base, entonces se estaría en aptitud de realizar la planeación urbana de manera regional, sectorial y parcialmente según sea el caso.

Al respecto, desde la perspectiva de la planeación urbanística, el artículo 3 fracción XII de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población.

Tres conceptos de planeación urbana tienen relación con la protección civil y la gestión de riesgos de la que hablamos: el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, la "conservación" y el "mejoramiento".

Estos conceptos se encuentran contenidos en el artículo 2°, fracciones V, XIII XIV de la LGAH.

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos es el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional que, visto desde la perspectiva de la protección civil, implica el estudio del territorio y sus condiciones físicas para establecer la ubicación y/o reubicación de los asentamientos humanos en zonas aptas para su desarrollo óptimo.

La "conservación" es la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, vivienda y servicios urbanos de los centros de población. Dicho concepto se relaciona con las acciones de Prevención en materia de protección civil, realizadas por vía de la zonificación en los Programas de Desarrollo Urbano, los reglamentos de construcción, protección al ambiente y uso del suelo, entre otros.

La acción de "mejoramiento", es aquella tendiente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población, deterioradas física y funcionalmente. Como se observa, el concepto "mejoramiento" se vincula con la atención –durante desastres- y sobre todo, la rehabilitación, después de un desastre o contingencia.

Los artículos 32° fracciones III, VII y 33° fracciones IV y VI de la LGAH establecen que la legislación estatal de desarrollo urbano, señalará los requisitos y alcances de las

acciones de ordenamiento territorial, conservación y mejoramiento, estableciendo las disposiciones para:

A) La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado. Este punto es importante para la prevención y atención de contingencias en las ciudades y zonas rurales o forestales.
B) El reordenamiento o renovación de áreas urbanas deterioradas, lo cual reviste importancia para la determinación de disposiciones relativas a las acciones posteriores a un desastre o contingencia en un centro de población.
C) La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población.

Por su parte, el artículo 48° de la LGAH establece que la Federación, las entidades Federativas y los Municipios, promoverán acciones concertadas entre los sectores público, privado y social, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El artículo 49°, fracción IX, establece que la participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales urbanas y urbanas en los centros de población.

PREVENCIÓN URBANÍSTICA DE RIESGOS, DESASTRES Y CONTINGENCIAS EN LOS MUNICIPIOS

Los Ayuntamientos, en forma coordinada con las entidades estatales y federales competentes en materia de protección civil, como autoridades directamente relacionadas con los eventos y situaciones de riesgo o desastre, deben llevar a cabo las acciones tendientes a evitar, reducir, mitigar o reducir dichos aspectos.

Al respecto, el artículo 83° de la LGPC, señala que:

> El Gobierno Federal, con la participación de las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal, promoverá la creación de las bases que permitan la identificación y registro en los Atlas Nacional, Estatales y Municipales de Riesgos de las zonas en el país con riesgo para la población, el patrimonio público y privado, que posibilite a las autoridades competentes regular la edificación de asentamientos.

¿Cómo llevar a cabo jurídicamente las medidas urbanísticas de prevención? Fundamentalmente a través de:

A) Los instrumentos de planeación urbana: Elaboración y actualización de Atlas de Riesgos Municipales, estudios de impacto ambiental, Programas de Desarrollo Urbano y la Zonificación.
B) Los Reglamentos de construcción y regulación del suelo.
C) A través de los instrumentos de control urbano: licencias, permisos y autorizaciones.

LA PREVENCIÓN DE DESASTRES EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DE ORDEN MUNICIPAL

El artículo 31° de la LGAH determina que los Programas de Desarrollo Urbano municipales señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. En caso de que el Ayuntamiento expida el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población respectivo, dichas acciones específicas y la zonificación aplicable se contendrán en este Programa.

Con base en las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano de cada Estado los Ayuntamientos determinarán en sus programas, las acciones de conservación y mejoramiento antes aludidas, estableciendo la zonificación correspondiente.

El artículo 9° fracciones III y IV de la LGAH confiere a los Ayuntamientos la facultad de administrar la zonificación prevista en los Programas de Desarrollo Urbano de orden municipal, de centros de población y los demás que de éstos se deriven, así como el realizar acciones o inversiones para la conservación y mejoramiento de los centros de población.

El artículo 35° de la LGAH establece que en la zonificación establecida en los Programas de Desarrollo Urbano se establecerán:

> I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población.
> III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos y condicionados.
> VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública.
> VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades peligrosas y se manejan materiales y residuos peligrosos.
> IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento.
> X. Las reservas para la expansión de los centros de población.

La fracción I del artículo 35°, se relaciona con el artículo 2 fracción III de la propia ley, donde se define el "centro de población". En efecto, como áreas integrantes de un centro de población se encuentran conceptualizadas las "no urbanizables por causas de prevención de riesgos"; dichas áreas se deben señalar en los Programas de Desarrollo Urbano.

Con relación a la fracción VII del artículo que se comenta, y para efectos de prevención de riesgos y desastres, podemos conceptualizar al derecho de vía y zonas de restricción como "aquella franja de terreno contigua a un inmueble o mueble, cuya función o naturaleza puede implicar peligro para las personas, inmuebles o la naturaleza, como barrancas, cauces o aguas federales, ductos de distribución o conducción de petróleo y sus derivados; líneas o instalaciones eléctricas de alta tensión; depósitos de explosivos, vías federales de comunicación, como carreteras y vías férreas, entre otros.

En este caso, la zonificación municipal se relaciona con áreas o bienes sujetos por las leyes a la jurisdicción federal. La *Ley de Aguas Nacionales*, la *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*; la *Ley Reglamentaria del Servicio Públi-*

co de Energía Eléctrica, la *Ley de Vías Generales de Comunicación*, entre otras, someten a la jurisdicción federal los bienes relacionados con la materia regulada por cada ordenamiento.

Las leyes y normas oficiales mexicanas respectivas fijan los derechos de vía mínimos que deben respetarse sin permitir ningún tipo de uso urbano o fin particular en las mismas.

Así, las autoridades municipales pueden establecer dimensiones mayores consideradas como derechos de vía o zonas de restricción por las leyes, por estar facultadas para regular y controlar el suelo en su jurisdicción territorial.

La fracción VII del artículo 35° de la LGAH se refiere a la forma y criterios tendientes a prever la no existencia de usos habitacionales, comerciales o de servicios con gran densidad, en áreas cercanas a inmuebles donde se manejen materiales o residuos peligrosos o se realicen actividades de gran riesgo.

La zonificación específica en este caso, debe referirse tanto al área urbanizada como en la no urbanizada de los centros de población, destacando las zonas de crecimiento de los mismos. Efectivamente, la zonificación en zonas urbanizadas tiende a restringir estrictamente el incremento de construcciones cercanas a inmuebles o instalaciones con posibilidades de riesgo y reubicar los asentamientos con alto grado de vulnerabilidad. Las políticas y normas urbanas en zonas no urbanizadas deben ordenar el adecuado crecimiento de los centros de población respecto a las zonas donde se determine como factible el establecimiento de instalaciones o inmuebles con actividades peligrosas, creando áreas de amortiguamiento o desarrollo controlado, en las que se aplicarán disposiciones estrictas de no urbanización, permitiendo los usos relacionados con la conservación ecológica o una muy baja densidad de construcción y usos habitacionales, primordialmente, fijándose los radios o diámetros que comprenden las zonas de amortiguamiento o desarrollo controlado.

En los programas de desarrollo urbano de orden estatal, regional o municipal, donde se prevea la determinación de áreas de provisión, reservadas a la fundación de nuevos centros de población deben contemplarse criterios de protección civil y prevención de riesgos, como por ejemplo no permitir la provisión en terrenos con características de intensificación de ondas sísmicas, faldas de cerros, ya que son susceptibles a deslaves; dentro del radio de un cráter potencial o en plena actividad volcánica; franjas costeras, con altas mareas u oleaje huracanado, entre otros.

Las fracciones III, IV, V y VI del artículo 35° revisten gran relevancia en materia de protección civil, ya que en la zonificación municipal se establecen las disposiciones de usos y destinos del suelo para evitar la coexistencia de usos peligrosos con usos o destinos vulnerables, así como para controlar y regular el crecimiento urbano con tendencia hacia zonas con usos de alto peligro.

Las normas de zonificación que se aluden son las siguientes:

Artículo 35 de la LGAH:

III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados.

IV. las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.
V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos.
VI. Las densidades de población y construcción.

Con base en los conceptos anteriores, las autoridades municipales establecen los criterios para regular aquellas actividades que como "usos" deben prohibirse o permitirse, en función de la peligrosidad para personas o bienes, coexistencia de otros usos; riesgos para el ambiente etc.

Generalmente, los usos peligrosos se consideran como prohibidos en zonas con uso habitacional, de servicios, de preservación histórica o usos mixtos; se permiten en zonas con uso del suelo industrial, conservación ecológica o primordialmente comercial, y como usos condicionados dentro de la zona urbana, en los denominados "corredores urbanos"; no obstante, cada caso que implique un uso peligroso, debe analizarse en lo particular, previamente a decidir respecto al otorgamiento o negativa de usos del suelo.

Por su parte, el artículo 30 de la *Ley General de Cambio Climático*, establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes:

I. Elaborar y publicar los atlas de riesgo que consideren los escenarios de vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático, atendiendo de manera preferencial a la población más vulnerable y a las zonas de mayor riesgo, así como a las islas, zonas costeras y deltas de ríos.
II. Utilizar la información contenida en los atlas de riesgo para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial de las entidades federativas y municipios.

PREVENCIÓN DE RIESGOS EN LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

Los lineamientos de ejecución u operación de los Programas de Desarrollo Urbano de orden municipal se expiden por los propios Ayuntamientos a través de Reglamentos o disposiciones administrativas. En efecto, para regular los múltiples aspectos que implica la protección civil relacionados con el aprovechamiento del suelo, las previsiones de los Programas de Desarrollo Urbano se especifican, amplían o detallan en estos Reglamentos, o bien, por la propia flexibilidad de su contenido, podrán estar previstos en los propios Programas de Desarrollo Urbano.

La reglamentación urbanística municipal en materia de protección civil puede estar comprendida en la siguiente forma:

A. Reglamentos o disposiciones administrativas de operación de los PDU respecto del suelo, las construcciones, edificaciones o instalaciones y urbanizaciones.
B. Reglamentos específicos de Protección Civil.

¿Cuál es el contenido de los programas de desarrollo urbano, reglamentos y disposiciones administrativas municipales en materia de protección civil respecto a

usos del suelo, construcciones, edificaciones e instalaciones?

I. Requisitos que deberán satisfacerse previa o posteriormente a la obtención de las licencias de uso del suelo o de construcción: Dictámenes o autorizaciones de otras Dependencias, inspecciones previas, responsivas de peritos expertos en la materia.
II. Condicionantes de uso del suelo: Características de los predios o la zona; distancias con usos específicos, niveles de utilización u ocupación del suelo.
III. Normas de urbanización y construcción: Medidas preventivas contra incendios, requisitos de seguridad en los proyectos de obra o instalaciones; normas de diseño, altura y capacidad de las edificaciones.
IV. Mecanismos de protección al ambiente.
V. Mecanismos de inspección y vigilancia.
VI. Normas de uso del suelo para nuevas provisiones
VII. Prohibiciones de desarrollo urbano o aprovechamiento: zonas sísmicas, zonas de desarrollo controlado; barrancas, montes o elevaciones, brazos o lechos actuales o secos de ríos o lagos; aluviones naturales, rellenos artificiales no consolidados; terrenos sobrehidratados o inestables; zonas con problemas de hundimiento, derrumbes o deslizamientos; terrenos arenosos; dunas de playa o áreas por debajo de nivel máximo de mareas; zonas inundables, lechos o cauces de lagos, lagunas, presas, ríos, arroyos y canales.
VIII. Definición estricta de normas de uso del suelo industrial:
   a) Distancias de usos urbanos.
   b) Franjas de aislamiento para usos de cultivo, ecológico o recreación pasiva informal.
   c) Normas de uso para ductos y poliductos transportadores de derivados del petróleo, así como distancias de aislamiento mínimo para el resguardo urbano.
IX. Distancias de usos habitacionales respecto de:
   a) Ductos de petróleo o sus derivados.
   b) Vías férreas
   c) Vialidades primarias, regionales, federales etc.
   d) Líneas o instalaciones de transmisión de alta tensión.
   e) Zonas industriales o de almacenamiento de alto riesgo.
   f) Complejos patrimoniales históricos.
X. Normas de aprovechamiento urbano para infraestructura que implique riesgos.

¿Cuál es el contenido de los Reglamentos Municipales de Protección Civil?

Los Reglamentos Municipales de Protección Civil tienen por objeto establecer:

1. Las normas, principios y atribuciones conforme a las cuales se llevarán a cabo las acciones de protección civil.
2. Las bases para la prevención, respuesta y mitigación ante las contingencias, emergencias o desastres.
3. Mecanismos para llevar a cabo las acciones de mitigación, auxilio y respuesta ante desastres o contingencias.
4. Bases organizativas del Sistema Municipal de Protección Civil.
5. Bases para elaborar los programas e instrumentos técnicos en la materia, como el Atlas de Riesgos y el Programa de Respuesta a emergencias y desastres.
6. Lineamientos de participación social, educación y fomento a la cultura de protección civil.

En términos generales, corresponde a los Presidentes Municipales la coordinación del Sistema Municipal de Protección Civil, en forma conjunta con los titulares de los Sistemas Estatal y Federal en la materia.

La Unidad Municipal de Protección Civil es una Dependencia Municipal, que entre otras funciones:

A) Actúa como autoridad ejecutora del Sistema de Protección Civil.

B) Formula y aplica los Programas e instrumentos en la materia.
C) Lleva a cabo inspecciones y supervisiones en situaciones que impliquen riesgo, desastre o peligro.
D) Coordina a los sectores público, privado y social a fin de prevenir, mitigar, preparar, auxiliar, rehabilitar, restablecer y reconstruir, cuando existan situaciones de riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

OPERACIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL MUNICIPAL

Cuando la contingencia o desastre no rebasa el ámbito del Municipio, es el Presidente Municipal quien realiza la declaratoria de emergencia apoyado en los medios de comunicación masiva.

Las acciones inmediatas de protección civil en caso de riesgo, desastre o contingencia son:

1. Determinar el tipo de riesgo,
2. Determinar y acordonar la zona afectada
3. Implementar medidas de protección de los bienes.
4. Controlar las rutas de acceso y evacuación.
5. Aviso y orientación a la población (mensajes, recomendaciones, etc; intervienen de manera importante los medios de comunicación.
6. Evaluación, concentración o dispersión de la población.
7. Apertura o cierre de refugios temporales.
8. Coordinación de servicios asistenciales, médicos, de emergencia, búsqueda y rescate.
9. La determinación de las acciones de los sectores público, privado y social.

Otras acciones: *Elaboración del Programa de Respuesta a Emergencias y Desastres*.

El Programa de Respuesta a emergencias y desastres es un instrumento de planeación urbanística mediante el cual se procura dar una respuesta oportuna, adecuada y coordinada a una situación de emergencia, desastre o contingencia. Mediante la determinación y organización de acciones que involucran personas, servicios y recursos disponibles, de acuerdo a la capacidad de respuesta local, estableciendo, asimismo, la forma en que las autoridades y grupos sociales intervendrán durante la emergencia, desastre o contingencia.

El Programa de Respuesta a Emergencias y Desastres para el Municipio será elaborado y evaluado por la Unidad Municipal de Protección Civil, así como por el Presidente Municipal, y deberá aprobarse por el Cabildo.

El Programa de Respuesta a Emergencias y Desastres contendrá:

I. Objetivos y alcance.
II. Definición de los responsables en la evaluación, vigilancia, operación y cumplimiento del programa
III. Preparación previa a la situación de contingencia o desastre, incluyendo:
    a) Procedimientos de monitoreo y alertamiento de desastres o contingencias.
    b) Acciones de seguridad.

IV. Las acciones que desarrollará el Ayuntamiento en caso de contingencias, desastres y emergencias, destacando:
   a) Rescate, asistencia, seguridad y protección de la población y bienes afectados.
   b) Evaluación de daños.
   c) Prestación de servicios estratégicos, como atención médica, aprovisionamiento, abrigo etc.
   d) La comunicación social en caso de contingencias o desastres.
   e) Lineamientos generales para mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento vital durante una contingencia o desastre.
   f) Bases para la coordinación y corresponsabilidad entre las dependencias y organismos oficiales, así como entre las autoridades y entidades privadas y sociales durante la contingencia o desastre.
   g) Las acciones de reconstrucción, restablecimiento o rehabilitación inmediatamente posteriores a los eventos, y en general, las previsiones para la vuelta a la normalidad en el menor tiempo posible.

EL ATLAS DE RIESGOS PARA LOS CENTROS DE POBLACIÓN Y MUNICIPIOS

El Atlas de Riesgos es el instrumento urbanístico compuesto por el conjunto articulado de estudios, datos y diagnósticos referentes a los riesgos de origen geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socioorganizativos a los que está expuesta la población, sus bienes y entorno, en los centros de población y municipios.

Es prioritario elaborar los Atlas en un contexto estandarizado de contenidos y amplitud del estudio, los criterios de calificación y cuantificación de riesgos, peligros y vulnerabilidad, generación de cartografía y levantamiento en campo de información referente a los fenómenos perturbadores de origen natural. Ello coadyuvaría en la planificación territorial, la prevención de riesgos y a mejorar las condiciones del entorno urbano y rural a un nivel nacional, pues ese conocimiento técnico permitiría también mejorar la calidad de los proyectos territoriales. Los criterios de ordenación, deben generarse a través del análisis de riesgos que el atlas permite, tomando en cuenta la legislación existente, como por ejemplo la ambiental en donde se definen qué áreas del territorio deben conservarse y limitar el uso de suelo.

La elaboración de los Atlas de Riesgos deben realizarse conforme a bases de estandarización las cuales y han sido establecidas por la Federación. Estos instrumentos deben permitir una identificación clara de los caracteres naturales constitutivos del espacio geográfico, preferentemente a una escala local, para que la información obtenida tenga un mayor nivel de exactitud y alcances; analizar y comprender los procesos sociales, culturales y económicos que han producido formas concretas de ocupación y utilización

del espacio geográfico reflejándolos en el documento; manejar la información estadística localizable, analizándola e interpretando sus distribuciones en el espacio geográfico; conocer y utilizar técnicas de reconocimiento indirecto del territorio y de representación de los hechos en el espacio geográfico, en todas las escalas; relacionar comportamientos o pautas de actuación humana con potencialidades naturales y evaluar sus repercusiones; integrar manifestaciones o fenómenos locales en escenarios naturales, sociales y económicos de mayor escala; conocer los marcos administrativos y normativos vigentes que condicionan las actuaciones que tienen incidencia en el orden territorial, como por ejemplo, las áreas naturales protegidas o que por sus características debieran considerarse como tales, así como el trabajo multidisciplinario y utilizar el lenguaje y las aportaciones de otras ramas del conocimiento.

En cuanto a los elementos técnicos, los atlas deben presentar los elementos mínimos cartografiables, conformarse conforme a los lineamientos para la generación, validación y representación cartográfica de la información temática de las zonas de riesgo, así como un diccionario de datos homologado, con la finalidad de obtener instrumentos confiables y capaces de integrarse a una base de datos nacional.

En resumen, deben constituir un elemento de consulta y análisis de la información de los diferentes peligros de origen natural que afectan al territorio de estudio y las circunstancias alternas que concurren con éstos y que pueden potenciar los riesgos, de forma que sea posible ubicarlos e identificar su tipo y grado de acuerdo con el origen natural de los mismos.

Es de suma importancia la elaboración con datos fidedignos de los Atlas de Riesgos, puesto que sirven de base a la determinación de las zonas y acciones de conservación y mejoramiento urbano en los Programas de Desarrollo Urbano de orden municipal, así como la zonificación de áreas vulnerables, de desarrollo controlado y salvaguarda a que se refiere el artículo 35° de la LGAH.

El ámbito de análisis del Atlas de Riesgos puede abarcar la delimitación de un centro de población, un conjunto de centros de población, uno o más municipios, o el análisis de distintas regiones de un Estado.

El contenido del Atlas de Riesgos elaborado por los Ayuntamientos es el siguiente:

I. La determinación de los agentes perturbadores de carácter natural, humano o funcional que podrían representar riesgos para la población o el ambiente,
II. El origen, análisis y descripción de los agentes perturbadores de carácter humano o natural.
III. La ubicación específica - en zonas de afectación o incidencia - de dichos agentes, complementándose con una descripción de lo observado geográficamente, determinándose las zonas que presenten un mayor riesgo.
IV. Afectabilidad, o el planteamiento de los sistemas expuestos al riesgo (poblaciones, bienes, equipamiento, infraestructura, servicios, bienes naturales y otros), determinándose en función del nivel de protección natural o artificial con que cuenten los sistemas afectables.
V. El análisis demográfico y socioeconómico de la población ubicada en el territorio de estudio (este aspecto puede potenciar el grado de riesgo y/o desastre).
VI. Diagnóstico de los efectos que podrían derivarse en la población, bienes, servicios y ambiente del impacto provocado por los agentes perturbadores.

VII. Propuesta de acciones de prevención o mitigación de los riesgos (obra civil, reserva de áreas naturales, reordenamiento, rutas de evacuación, entre otras).

LAS EMERGENCIAS Y DESASTRES EN LA LGEEPA

El artículo 3° fracción VIII de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* LGEEPA define como *contingencia ambiental* la "situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas". La fracción XXIII define como *material peligroso* a "los elementos, substancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos, que independientemente de sus estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico infecciosas". Igualmente, en términos de la fracción XXXIII, se define como *residuos peligrosos* a "todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente".

El artículo 5° fracciones VI y VII de la LGEEPA confiere a la Federación por conducto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) la facultad de regular y controlar las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas; así como la participación en la prevención y control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.

Los artículos 7°, fracción XII y, 8°, fracción XI de la LGEEPA otorgan a las entidades federativas y Municipios la atribución de participar en emergencias y contingencias ambientales de acuerdo con las políticas y programas de protección civil aplicables.

El artículo 14° de la Ley que se analiza, determina que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal se coordinarán con la SEMARNAT para la realización de las actividades conducentes, cuando exista peligro para el equilibrio ecológico de alguna zona o región del País, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o fuerza mayor.

Para cumplir con el logro de los objetivos de la política ambiental en la regulación del Desarrollo urbano y la vivienda, se deberán determinar áreas para actividades altamente riesgosas, donde se establecerá vía zonificación, las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, de acuerdo con lo que dispone el artículo 23°, fracción VIII de la LGEEPA.

Destaca, en materia de prevención de riesgos relacionados con la dispersión de contaminantes, lo previsto en el artículo 115° de la LGEEPA, en el que se establece que la SEMARNAT promoverá que en la determinación de usos del suelo que definan los PDUCP respectivos, se consideren las condiciones topográficas, climatológicas, y metereológicas, para asegurar la adecuada dispersión de contaminantes.

El artículo 134°, fracción V de la multicitada ley, determina que en los suelos contaminados por la presencia de materiales o residuos peligrosos, deberán llevarse a cabo las acciones necesarias para recuperar o restablecer sus condiciones de tal manera que puedan ser utilizados en cualquier tipo de actividad prevista por el Programa de Desarrollo Urbano o de ordenamiento ecológico que resulte aplicable.

Para efecto de la zonificación urbana de protección civil, el artículo 145° de la LGEEPA, establece que la SEMARNAT, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales promoverá al momento de determinarse los usos del suelo, se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios, o servicios considerados por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o el ambiente, tomándose en consideración:

I. Las condiciones topográficas, metereológicas, climáticas, geológicas y sísmicas de las zonas.
II. Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos;
III. Los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales.
IV. La compatibilidad con otras actividades de las zonas.
V. La infraestructura existente y necesaria para la atención de emergencias ecológicas; y
VI. La infraestructura para la dotación de servicios básicos.

De igual forma, cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el gobierno federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos, que pudieran ocasionar riesgos para la población. La SEMARNAT promoverá ante las autoridades locales competentes, que los PDU establezcan que en dichas zonas no se permitirán usos habitacionales comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, de acuerdo con el artículo 148° de la LGEEPA.

Quienes realicen actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, deberán contar con un seguro de riesgo ambiental. Para tal fin, la Secretaría con aprobación de las Secretarías de Gobernación, de Energía, de Economía, de Salud, y del Trabajo y Previsión Social integrará un Sistema Nacional de Seguros de Riesgo Ambiental. (Artículo 147°, LGEEPA)

Un instrumento ambiental operativo para prevenir contingencias graves es la Evaluación del Impacto Ambiental de obras y actividades por parte de la SEMARNAT, previsto en la sección V del capítulo IV de la LGEEPA. Así, las obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables; daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidas en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, requerirán previamente a la autorización de la SEMARNAT, en materia de impacto ambiental. (Artículo 28°)

En términos del artículo 30°, los interesados deberán presentar una Manifestación de Impacto Ambiental, que contendrá, como mínimo, una descripción de los posibles

efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados; las medidas preventivas de mitigación y las demás necesarias para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. Tal y como se ha asentado con anterioridad, las actividades consideradas como altamente riesgosas, deberán incluir un Estudio de Riesgo.

En algunos casos se permite la presentación de un Informe Preventivo y no una manifestación de impacto ambiental (Artículo 31°, LGEEPA).

El artículo 34° de la LGEEPA establece un procedimiento de consulta pública en las siguientes vertientes:

- La publicación de un extracto de la obra
- Reuniones públicas de información
- Observaciones de la ciudadanía.

Es importante asentar que la SEMARNAT, para la autorización en términos ambientales, de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28°, deberá sujetarse a:

- Los Programas de Desarrollo Urbano
- Los Programas de Ordenamiento Ecológico
- Las Declaratorias de Áreas Naturales Protegidas.

La regulación jurídica ambiental urbanística

FUNDAMENTOS DE DERECHO AMBIENTAL

Ya ha quedado de manifiesto que para poder planear el desarrollo urbano es preciso llevar a cabo un adecuado ordenamiento del territorio en donde se tomen en consideración no sólo las áreas aptas para la ubicación de los asentamientos humanos con sus diversas finalidades, sino también aquéllas cuya conservación o preservación y mejoramiento contribuyan a hacer posible la subsistencia humana en las mejores condiciones posibles, pues es claro que existe una correlación entre la ubicación de los asentamientos humanos y su nivel de desarrollo y prosperidad, con los recursos a su alcance. Es mucho más difícil garantizar un desarrollo urbano adecuado si se pone en peligro o de plano se carece de los recursos naturales necesarios para ello.

En este sentido, cobra especial importancia la regulación jurídica en materia ambiental, cuyo fundamento primigenio se encuentra en los artículos 4°, 27° y 73°, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar".

Sobre este respecto el Poder Judicial de la Federación ha emitido el siguiente crite-

rio en la tesis I.4°.A.569 A, de la 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Pág. 1665, con el rubro y texto siguientes:

> DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA. El derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, que como derecho fundamental y garantía individual consagra el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en dos aspectos: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).
>
> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo en revisión 496/2006. Ticic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac, A.C. 17 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.)

De acuerdo con el artículo 73°, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión determinar la participación de los órdenes de gobierno en materia ambiental en una ley general, facultando al Congreso en la siguiente forma: "Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

Lo anterior, toda vez que si bien es cierto que el artículo 124° de la Constitución Federal establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, también lo es que el artículo 73° de la propia Constitución establece que corresponde al Congreso de la Unión establecer un reparto de competencias entre la federación, los estados y los municipios, e incluso, el Distrito Federal, en ciertas materias, como la ambiental, reconociéndose así que las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, los municipios y el gobierno federal puedan actuar respecto de una misma materia, bajo la forma y en los términos que determine el legislador federal en las leyes generales respectivas.

En este sentido, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* establece la concurrencia del gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico. De este modo, tal como se prevé en el artículo 4° de la LGEEPA mencionada, el gobierno federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios ejercerán sus atribuciones en estas materias, de conformidad con la distribución de competencias prevista en la misma, en la forma y términos en que el legislador ha determinado su participación.

A nivel federal la regulación se realiza principalmente por la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* y sus Reglamentos, así como por la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento, la Ley General de Vida Silvestre y su Reglamento, la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, la Ley General de Cambio Climático, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* y las leyes y reglamentos de la mate-

ria en los estados y municipios.

DESARROLLO SUSTENTABLE Y DERECHO

El término "sustentabilidad" ha sufrido diferentes transformaciones a lo largo del tiempo hasta llegar al concepto moderno basado en el desarrollo de los sistemas socioecológicos para lograr una nueva configuración en las tres dimensiones centrales del desarrollo sustentable: la económica, la social y la ambiental.

Un hito fundamental en la historia del ambientalismo fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano que se dio lugar en Estocolmo, Suecia en el año 1972. Lo más significativo de esta conferencia fue el hecho de que se sembraron las semillas de aquello que más tarde se reconocería como sustentabilidad. Durante esa conferencia no sólo se habló de la protección del medioambiente sino de algo mucho más amplio: la búsqueda de relaciones comunes entre aspectos ambientales y temas económicos relacionados con el capital, el crecimiento y el empleo. Uno de los tantos resultados de esta conferencia fue el desarrollo del Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, –United Nations Environmental Programme–) donde se estableció una misión que luego se convirtió en una definición, "proveer liderazgo y compromiso mutuo en el cuidado del medioambiente inspirando, informando y posibilitando a las naciones y las personas el mejoramiento de su calidad de vida sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras."

En el año 1983 las Naciones Unidas crean la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo (WCED, –World Comisión of Environment and Development–) presidida por Gro Harlem Brundtland, primer ministro de Noruega en aquel momento. Uno de los resultados más significativos que salieron de los informes emitidos por esta comisión fue la de identificar por primera vez la importancia de evaluar cualquier acción o iniciativa desde tres enfoques: el económico, el ambiental y el social.

Más tarde, en el año 1992, se celebra en Río de Janeiro el *Earth Summit* donde se consolida la acción de las Naciones Unidas en relación con los conceptos relacionados con el medioambiente y el desarrollo sustentable. De dicha conferencia se acuerdan 27 principios relacionados con la Sustentabilidad que se materializan en un programa mundial conocido como Agenda 21. Luego de estas acciones concretas comenzó a explotar una conciencia global acerca de la importancia de esta temática y así se crearon decenas de consejos consultivos, organismos, asociaciones e investigaciones relacionadas con la sustentabilidad.

Ahora bien, aproximándonos al concepto "sustentabilidad", éste parte de un fundamento básico, pero comprometedor:

> El desarrollo sustentable hace referencia a la capacidad que haya desarrollado el sistema humano para satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer los recursos y oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras.

Esta definición se expresó por primera vez, haciendo referencia al desarrollo sustentable, en el *Informe Brundtland*, "Our Common Future", publicado en 1987. Luego de ese informe quedó bautizada la definición y es la que más aceptación tiene en toda la comunidad cuando se habla de desarrollo sustentable. En la actualidad el World Commission on Environment and Development de las Naciones Unidas adoptó esta definición para desarrollo sustentable.

En México la sustentabilidad parte del contenido del artículo 4° de la Constitución General de la República, cuando establece el Derecho de toda persona a un Medio Ambiente Sano para su desarrollo y bienestar. En este contexto, de los artículos 1° y 4° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", así como el 4°, quinto párrafo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se advierte que la protección al medio ambiente es de tal importancia al interés social que implica y justifica, en cuanto resulten disponibles, restricciones para preservar y mantener ese interés en las leyes que establecen el orden público.

Asimismo resulta de interés el transcribir el rubro contenido en la tesis XI. 1º A.T.4 A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, visible en la página 1925, tomo 3, Libro XII, décima época, Septiembre de 2012, en el tenor siguiente:

> MEDIO AMBIENTE. AL SER UN DERECHO FUNDAMENTAL ESTÁ PROTEGIDO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, NACIONAL Y ESTATAL, POR LO QUE LAS AUTORIDADES DEBEN SANCIONAR CUALQUIER INFRACCIÓN, CONDUCTA U OMISIÓN EN SU CONTRA.
>
> Por su parte, la fracción XI del artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente LGEEPA retoma lo antes expresado, al definir, para nuestro país, el concepto "Desarrollo Sustentable", como "el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Resulta de interés para nuestro estudio el consignar lo prescrito en la tesis I. 4°.A.811 A, de la 10ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Pág. 1807, con el rubro y texto siguientes:

> MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE INTERVIENEN EN SU PROTECCIÓN.
>
> El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, por lo que la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al medio ambiente en el territorio nacional están reguladas directamente en la propia Constitución, por la relevancia que tiene esta materia. En este contexto, la protección del medio ambiente y los recursos naturales son de tal importancia que significan el "interés social" e implican y justifican, en cuanto resulten indispensables, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, sin pasar por alto lo que prevé el artículo 25, párrafos primero, segundo y sexto, constitucional, referente a que el desarrollo sustentable es de interés general, lo que determina la conexión funcional y dinámica con el marco de libertades constitucionales. Bajo estos presupuestos, los derechos fundamentales como el mencionado y los de libertad de trabajo y seguridad jurídica que prevé la propia Carta Magna, deben concebirse actuando y

funcionando de modo complementario, en una relación de sinergia, con equilibrio y armonía, pues el orden jurídico es uno solo con la pretensión de ser hermenéutico; de ahí los principios de interpretación y aplicación sistemática, que se orientan a conseguir la unidad, coherencia, plenitud, eficacia y coexistencia inter-sistémica de los varios bienes jurídicos tutelados, reconociendo la interpretación de los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo directo 167/2011. Desarrollo Marina Vallarta, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Flores Rodríguez.)

LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA)

La LGEEPA es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Su objetivo principal es propiciar el desarrollo sustentable. Sus objetivos específicos, en relación con el desarrollo urbano se determinan en su artículo 1°:

I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;
IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y
X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

Para el cumplimiento de estos objetivos, las principales acciones en materia ambiental se contienen en el artículo 2° y se consideran de utilidad pública:

I. El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;
II. El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
III. La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético;

IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas, y
V. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Para la mejor comprensión de los objetivos y acciones que pretende esta legislación, el artículo 3° define los conceptos básicos a estudio:

I. Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;
II. Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;
III. Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;
V Bis. Cambio climático: Cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempos comparables.
VI. Contaminación: La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;
VIII. Contingencia ambiental: Situación de riesgo, derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas;
IX. Control: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento;
X. Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;
XI. Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;
XIV. Equilibrio ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;
XV. Elemento natural: Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre;
XVI. Emergencia ecológica: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas;
XX. Impacto ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza;
XXI. Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;
XXIV. Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;
XXV. Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;
XXVI. Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;
XXVII. Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;
XXX. Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre;
XXXI. Región ecológica: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes;

XXXIV. Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;

XXXIX. Zonificación: El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, existirá una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo, y que es utilizado en el manejo de las áreas naturales protegidas, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente.

ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA AMBIENTAL

En materia ambiental al igual que en el desarrollo urbano, existen facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y Municipios, las cuales están expresamente determinadas en la LGEEPA.

Las facultades de la Federación se establecen en el artículo 5° de la LGEEPA y a continuación se transcriben las que interesan a nuestro estudio:

I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;

II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley;

X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.

XII. La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

XIII. El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el

aprovechamiento sustentable de los energéticos;
XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;
XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;
XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;
XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;
XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;
XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;
XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;
XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y
XXII. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

Estas atribuciones se ejercen a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pero pueden colaborar cuando así se requiera las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina cuando por la naturaleza y gravedad del problema así lo determine. De igual manera siempre que se requiera la Secretaría puede establecer coordinación con otras autoridades para el mejor ejercicio de dichas atribuciones

Asimismo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.

A los Estados corresponden, de conformidad con el artículo 7º, las siguientes facultades:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;
II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;
III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;
IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;
V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;
VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;
VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente

de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;

XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;

XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;

XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas;

XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

XXII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

Por su parte, a los municipios les corresponden las siguientes facultades, como lo establece el artículo 8º:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;

III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de

servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;

X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente;

XVI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

XVII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.

Adicionalmente para regular las materias de su competencia establecidas en la LGEEPA, los Congresos de los Estados, la Asamblea del Distrito Federal, y los Ayuntamientos están facultados para expedir las disposiciones legales que sean necesarias, como Leyes Estatales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de aplicación en sus respectivas circunscripciones, las que deberán dictarse y aplicarse en concordancia con lo previsto por la Ley General de la materia.

Sobre el punto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial P/J.15/2012, de la 10a. Época; S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012, Tomo 1; Pág. 346, al resolver la Controversia Constitucional 72/2008:

> PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES TIENEN FACULTADES CONCURRENTES EN ESTA MATERIA, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL QUE EXPIDA EL ÓRGANO LEGISLATIVO FEDERAL.
>
> El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, régimen de concurrencia que será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otras cuestiones, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan. De este modo, la Federación tiene un poder de dirección en la materia que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse.

Dentro del esquema de coordinación y colaboración administrativa entre autoridades la Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial (Artículo 11°, LGEEPA):

I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;
II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;
III. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades siguientes:
   a) Obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos,
   b) Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica,
   c) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear,
   d) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos,
   e) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración,
   f) Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas,
   g) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros,
   h) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, e
   i) Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación y actividades que por su naturaleza puedan causar desequilibrios ecológicos graves; así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema.
IV. La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;
V. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;
VI. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
VII. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
VIII. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, o
IX. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven.

Estos convenios o acuerdos de coordinación, sus modificaciones, así como su acuerdo de terminación, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta o periódico oficial de la respectiva Entidad Federativa.

También podrán suscribirse estos convenios o acuerdos entre los estados y municipios entre sí, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables.

EL ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

Como lo señala la fracción XXIV del artículo 3° de la LGEEPA, el ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

La propia LGEEPA dispone en su artículo 17° que en la planeación nacional del desarrollo se deben incorporar los lineamientos de la política ambiental y el ordenamiento ecológico, así como la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social.

La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio debe ser congruente con lo dispuesto al respecto en la *Ley de Planeación*. Las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio.

Criterios a considerar en la formulación del ordenamiento ecológico (Artículo 19°, LGEEPA):

I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción;
II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;
III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;
V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades, y
VI. Las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso.

Existen 4 tipos de programas de ordenamiento ecológico del territorio (Artículo 19° BIS LGEEPA):

I. General del Territorio; el cual será formulado por la Secretaría, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar:
   1. La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los

asentamientos humanos existentes, y

2. Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

II. Regionales; que pueden formular y expedir los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa, o bien de varias. Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa deberá ser elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de los Estados, el Distrito Federal y Municipios en que se ubique, según corresponda.

III. Locales, los cuáles serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

1. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
2. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
3. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes

IV. Marinos.

CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO

Se determina en la propia LGEEPA de la siguiente forma:

Artículo 20 BIS 3.- Los programas de ordenamiento ecológico regional a que se refiere el artículo 20 BIS 2 deberán contener, por lo menos:

I. La determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área;

II. La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, y

III. Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.

Artículo 20 BIS 5.- Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:

I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta Ley;

III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población. Cuando en dichas áreas se pretenda la ampliación de un centro de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca el programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual sólo podrá modificarse mediante el procedimiento que establezca la legislación local en la materia;

IV. Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regula-

ción de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.

Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;

V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda;

VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;

VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos. Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto.

Regulación ambiental de los asentamientos humanos

La LGEEPA establece en su artículo 23° los criterios para la regulación ambiental en materia de asentamientos humanos, de la siguiente forma:

Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

VI. Las autoridades de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios... promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población;

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, y

X. Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

El artículo 3° de la LGEEPA define como:

XX. Impacto ambiental: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.

XXI. Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

Conforme a lo establecido en los artículos 5° del *Reglamento* de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental y 28° de la LGEEPA se requiere autorización en materia de impacto ambiental de la SEMARNAT Federal tratándose de las siguientes obras y actividades:

Artículo 5°. Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

A) HIDRÁULICAS:

I. Presas de almacenamiento, derivadoras y de control de avenidas con capacidad mayor de 1 millón de metros cúbicos, jagüeyes y otras obras para la captación de aguas pluviales, canales y cárcamos de bombeo, con excepción de aquellas que se ubiquen fuera de ecosistemas frágiles, Áreas Naturales Protegidas y regiones consideradas prioritarias por su biodiversidad y no impliquen la inundación o remoción de vegetación arbórea o de asentamientos humanos, la afectación del hábitat de especies incluidas en alguna categoría de protección, el desabasto de agua a las comunidades aledañas, o la limitación al libre tránsito de poblaciones naturales, locales o migratorias;

II. Unidades hidroagrícolas o de temporal tecnificado mayores de 100 hectáreas;

III. Proyectos de construcción de muelles, canales, escolleras, espigones, bordos, dársenas, represas, rompeolas, malecones, diques, varaderos y muros de contención de aguas nacionales, con excepción de los bordos de represamiento del agua con fines de abrevadero para el ganado, autoconsumo y riego local que no rebase 100 hectáreas;

IV. Obras de conducción para el abastecimiento de agua nacional que rebasen los 10 kilómetros de longitud, que tengan un gasto de más de quince litros por segundo y cuyo diámetro de conducción exceda de 15 centímetros;

V. Sistemas de abastecimiento múltiple de agua con diámetros de conducción de más de 25 centímetros y una longitud mayor a 100 kilómetros;

VI. Plantas para el tratamiento de aguas residuales que descarguen líquidos o lodos en cuerpos receptores que constituyan bienes nacionales, excepto aquellas en las que se reúnan las siguientes características:

a) Descarguen líquidos hasta un máximo de 100 litros por segundo, incluyendo las obras de descarga en la zona federal;

b) En su tratamiento no realicen actividades consideradas altamente riesgosas, y

c) No le resulte aplicable algún otro supuesto del artículo 28 de la Ley;

VII. Depósito o relleno con materiales para ganar terreno al mar o a otros cuerpos de aguas nacionales;

VIII. Drenaje y desecación de cuerpos de aguas nacionales;

IX. Modificación o entubamiento de cauces de corrientes permanentes de aguas nacionales;

X. Obras de dragado de cuerpos de agua nacionales;

XI. Plantas potabilizadoras para el abasto de redes de suministro a comunidades, cuando esté prevista la realización de actividades altamente riesgosas;

XII. Plantas desaladoras;

XIII. Apertura de zonas de tiro en cuerpos de aguas nacionales para desechar producto de dragado o cualquier otro material, y

XIV. Apertura de bocas de intercomunicación lagunar marítimas.

B) VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN:

Construcción de carreteras, autopistas, puentes o túneles federales vehiculares o ferroviarios; puertos, vías férreas, aeropuertos, helipuertos, aeródromos e infraestructura mayor para telecomunicaciones que afecten áreas naturales protegidas o con vegetación forestal, selvas, vegetación de zonas áridas, ecosistemas costeros o de humedales y cuerpos de agua nacionales, con excepción de:

a) La instalación de hilos, cables o fibra óptica para la transmisión de señales electrónicas sobre la franja que corresponde al derecho de vía, siempre que se aproveche la infraestructura existente;

b) Las obras de mantenimiento y rehabilitación cuando se realicen en la franja del derecho de vía correspondiente, y

c) Las carreteras que se construyan, sobre caminos ya existentes, para un tránsito promedio diario de hasta un máximo de 500 vehículos, en las cuales la velocidad no exceda de 70 kilómetros por hora, el ancho de calzada y de corona no exceda los 6 metros y no tenga acotamientos, quedando exceptuadas aquellas a las que les resulte aplicable algún otro supuesto del artículo 28 de la Ley.

C) OLEODUCTOS, GASODUCTOS, CARBODUCTOS Y POLIDUCTOS:

Construcción de oleoductos, gasoductos, carboductos o poliductos para la conducción o distribución de hidrocarburos o materiales o sustancias consideradas peligrosas conforme a la regulación correspondiente, excepto los que se realicen en derechos de vía existentes en zonas agrícolas, ganaderas o eriales.

D) INDUSTRIA PETROLERA:

I. Actividades de perforación de pozos para la exploración y producción petrolera, excepto:

a) Las que se realicen en zonas agrícolas, ganaderas o de eriales, siempre que éstas se localicen fuera de áreas naturales protegidas, y

b) Las actividades de limpieza de sitios contaminados que se lleven a cabo con equipos móviles encargados de la correcta disposición de los residuos peligrosos y que no impliquen la construcción de obra civil o hidráulica adicional a la existente;

II. Construcción e instalación de plataformas de producción petrolera en zona marina;

III. Construcción de refinerías petroleras, excepto la limpieza de sitios contaminados que se realice con equipos móviles encargados de la correcta disposición de los residuos peligrosos y que no implique la construcción de obra civil o hidráulica adicional a la existente;

IV. Construcción de centros de almacenamiento o distribución de hidrocarburos que prevean actividades altamente riesgosas;

V. Prospecciones sismológicas marinas distintas a las que utilizan pistones neumáticos, y

VI. Prospecciones sismológicas terrestres excepto las que utilicen vibrosismos.

E) INDUSTRIA PETROQUÍMICA:

Construcción y operación de plantas y complejos de producción petroquímica.

F) INDUSTRIA QUÍMICA:

Construcción de parques o plantas industriales para la fabricación de sustancias químicas básicas; de productos químicos orgánicos; de derivados del petróleo, carbón, hule y plásticos; de colorantes y pigmentos sintéticos; de gases industriales, de explosivos y fuegos artificiales; de materias primas para fabricar plaguicidas, así como de

productos químicos inorgánicos que manejen materiales considerados peligrosos, con excepción de:

a) Procesos para la obtención de oxígeno, nitrógeno y argón atmosféricos;
b) Producción de pinturas vinílicas y adhesivos de base agua;
c) Producción de perfumes, cosméticos y similares;
d) Producción de tintas para impresión;
e) Producción de artículos de plástico y hule en plantas que no estén integradas a las instalaciones de producción de las materias primas de dichos productos, y
f) Almacenamiento, distribución y envasado de productos químicos.

G) INDUSTRIA SIDERÚRGICA:

Plantas para la fabricación, fundición, aleación, laminado y desbaste de hierro y acero, excepto cuando el proceso de fundición no esté integrado al de siderúrgica básica.

H) INDUSTRIA PAPELERA:

Construcción de plantas para la fabricación de papel y otros productos a base de pasta de celulosa primaria o secundaria, con excepción de la fabricación de productos de papel, cartón y sus derivados cuando ésta no esté integrada a la producción de materias primas.

I) INDUSTRIA AZUCARERA:

Construcción de plantas para la producción de azúcares y productos residuales de la caña, con excepción de las plantas que no estén integradas al proceso de producción de la materia prima.

J) INDUSTRIA DEL CEMENTO:

Construcción de plantas para la fabricación de cemento, así como la producción de cal y yeso, cuando el proceso de producción esté integrado al de la fabricación de cemento.

K) INDUSTRIA ELÉCTRICA:

I. Construcción de plantas nucleoeléctricas, hidroeléctricas, carboeléctricas, geotermoeléctricas, eoloeléctricas o termoeléctricas, convencionales, de ciclo combinado o de unidad turbogás, con excepción de las plantas de generación con una capacidad menor o igual a medio MW, utilizadas para respaldo en residencias, oficinas y unidades habitacionales;
II. Construcción de estaciones o subestaciones eléctricas de potencia o distribución;
III. Obras de transmisión y subtransmisión eléctrica, y
IV. Plantas de cogeneración y autoabastecimiento de energía eléctrica mayores a 3 MW.

Las obras a que se refieren las fracciones II a III anteriores no requerirán autorización en materia de impacto ambiental cuando pretendan ubicarse en áreas urbanas, suburbanas, de equipamiento urbano o de servicios, rurales, agropecuarias, industriales o turísticas.

L) EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y BENEFICIO DE MINERALES Y SUSTANCIAS RESERVADAS A LA FEDERACIÓN:

I. Obras para la explotación de minerales y sustancias reservadas a la federación, así como su infraestructura de apoyo;
II. Obras de exploración, excluyendo las de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoeléctrica, magnetotelúrica, de susceptibilidad magnética y densidad, así como las obras de barrenación, de zanjeo y exposición de rocas, siempre que se realicen en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos o templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinares, ubicadas fuera de las áreas naturales protegidas, y
III. Beneficio de minerales y disposición final de sus residuos en presas de jales, excluyendo las plantas de beneficio que no utilicen sustancias consideradas como peligrosas y el relleno hidráulico de obras mineras subterráneas.

M) INSTALACIONES DE TRATAMIENTO, CONFINAMIENTO O ELIMINACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS, ASÍ COMO RESIDUOS RADIOACTIVOS:

I. Construcción y operación de plantas para el confinamiento y centros de disposición final de residuos peligro-

sos;

II. Construcción y operación de plantas para el tratamiento, reuso, reciclaje o eliminación de residuos peligrosos, con excepción de aquellas en las que la eliminación de dichos residuos se realice dentro de las instalaciones del generador, en las que las aguas residuales del proceso de separación se destinen a la planta de tratamiento del generador y en las que los lodos producto del tratamiento sean dispuestos de acuerdo con las normas jurídicas aplicables, y

III. Construcción y operación de plantas e instalaciones para el tratamiento o eliminación de residuos biológico infecciosos, con excepción de aquellas en las que la eliminación se realice en hospitales, clínicas, laboratorios o equipos móviles, a través de los métodos de desinfección o esterilización y sin que se generen emisiones a la atmósfera y aguas residuales que rebasen los límites establecidos en las disposiciones jurídicas respectivas.

N) APROVECHAMIENTOS FORESTALES EN SELVAS TROPICALES Y ESPECIES DE DIFÍCIL REGENERACIÓN:

I. Aprovechamiento de especies sujetas a protección;

II. Aprovechamiento de cualquier recurso forestal maderable y no maderable en selvas tropicales, con excepción del que realicen las comunidades asentadas en dichos ecosistemas, siempre que no se utilicen especies protegidas y tenga como propósito el autoconsumo familiar, y

III. Cualquier aprovechamiento persistente de especies de difícil regeneración, y

IV. Aprovechamientos forestales en áreas naturales protegidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 12, fracción IV de la Ley Forestal.

Ñ) PLANTACIONES FORESTALES:

I. Plantaciones forestales con fines comerciales en predios cuya superficie sea mayor a 20 hectáreas, las de especies exóticas a un ecosistema determinado y las que tengan como objetivo la producción de celulosa, con excepción de la forestación con fines comerciales con especies nativas del ecosistema de que se trate en terrenos preferentemente forestales, y

II. Reforestación o instalación de viveros con especies exóticas, híbridos o variedades transgénicas.

O) CAMBIOS DE USO DEL SUELO DE ÁREAS FORESTALES, ASÍ COMO EN SELVAS Y ZONAS ÁRIDAS:

I. Cambio de uso del suelo para actividades agropecuarias, acuícolas, de desarrollo inmobiliario, de infraestructura urbana, de vías generales de comunicación o para el establecimiento de instalaciones comerciales, industriales o de servicios en predios con vegetación forestal, con excepción de la construcción de vivienda unifamiliar y del establecimiento de instalaciones comerciales o de servicios en predios menores a 1000 metros cuadrados, cuando su construcción no implique el derribo de arbolado en una superficie mayor a 500 metros cuadrados, o la eliminación o fragmentación del hábitat de ejemplares de flora o fauna sujetos a un régimen de protección especial de conformidad con las normas oficiales mexicanas y otros instrumentos jurídicos aplicables;

II. Cambio de uso del suelo de áreas forestales a cualquier otro uso, con excepción de las actividades agropecuarias de autoconsumo familiar, que se realicen en predios con pendientes inferiores al cinco por ciento, cuando no impliquen la agregación ni el desmonte de más del veinte por ciento de la superficie total y ésta no rebase 2 hectáreas en zonas templadas y 5 en zonas áridas, y

III. Los demás cambios de uso del suelo, en terrenos o áreas con uso de suelo forestal, con excepción de la modificación de suelos agrícolas o pecuarios en forestales, agroforestales o silvopastoriles, mediante la utilización de especies nativas.

P) PARQUES INDUSTRIALES DONDE SE PREVEA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ALTAMENTE RIESGOSAS:

Construcción e instalación de Parques Industriales en los que se prevea la realización de actividades altamente riesgosas, de acuerdo con el listado o clasificación establecida en el reglamento o instrumento normativo correspondiente.

Q) DESARROLLOS INMOBILIARIOS QUE AFECTEN LOS ECOSISTEMAS COSTEROS:

Construcción y operación de hoteles, condominios, villas, desarrollos habitacionales y urbanos, restaurantes, instalaciones de comercio y servicios en general, marinas, muelles, rompeolas, campos de golf, infraestructura

turística o urbana, vías generales de comunicación, obras de restitución o recuperación de playas, o arrecifes artificiales, que afecte ecosistemas costeros, con excepción de:

a) Las que tengan como propósito la protección, embellecimiento y ornato, mediante la utilización de especies nativas;
b) Las actividades recreativas cuando no requieran de algún tipo de obra civil, y
c) La construcción de viviendas unifamiliares para las comunidades asentadas en los ecosistemas costeros.

R) OBRAS Y ACTIVIDADES EN HUMEDALES, MANGLARES, LAGUNAS, RÍOS, LAGOS Y ESTEROS CONECTADOS CON EL MAR, ASÍ COMO EN SUS LITORALES O ZONAS FEDERALES:

I. Cualquier tipo de obra civil, con excepción de la construcción de viviendas unifamiliares para las comunidades asentadas en estos ecosistemas, y
II. Cualquier actividad que tenga fines u objetivos comerciales, con excepción de las actividades pesqueras que no se encuentran previstas en la fracción XII del artículo 28 de la Ley y que de acuerdo con la Ley de Pesca y su reglamento no requieren de la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como de las de navegación, autoconsumo o subsistencia de las comunidades asentadas en estos ecosistemas.

S) OBRAS EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:

Cualquier tipo de obra o instalación dentro de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, con excepción de:

a) Las actividades de autoconsumo y uso doméstico, así como las obras que no requieran autorización en materia de impacto ambiental en los términos del presente artículo, siempre que se lleven a cabo por las comunidades asentadas en el área y de conformidad con lo dispuesto en el reglamento, el decreto y el programa de manejo respectivos;
b) Las que sean indispensables para la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de las áreas naturales protegidas, de conformidad con la normatividad correspondiente;
c) Las obras de infraestructura urbana y desarrollo habitacional en las zonas urbanizadas que se encuentren dentro de áreas naturales protegidas, siempre que no rebasen los límites urbanos establecidos en los Planes de Desarrollo Urbano respectivos y no se encuentren prohibidos por las disposiciones jurídicas aplicables, y
d) Construcciones para casa habitación en terrenos agrícolas, ganaderos o dentro de los límites de los centros de población existentes, cuando se ubiquen en comunidades rurales.

T) ACTIVIDADES PESQUERAS QUE PUEDAN PONER EN PELIGRO LA PRESERVACIÓN DE UNA O MÁS ESPECIES O CAUSAR DAÑOS A LOS ECOSISTEMAS:

I. Actividades pesqueras de altamar, ribereñas o estuarinas, con fines comerciales e industriales que utilicen artes de pesca fijas o que impliquen la captura, extracción o colecta de especies amenazadas o sujetas a protección especial, de conformidad con lo que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, y
II. Captura, extracción o colecta de especies que hayan sido declaradas por la Secretaría en peligro de extinción o en veda permanente.

U) ACTIVIDADES ACUÍCOLAS QUE PUEDAN PONER EN PELIGRO LA PRESERVACIÓN DE UNA O MÁS ESPECIES O CAUSAR DAÑOS A LOS ECOSISTEMAS:

I. Construcción y operación de granjas, estanques o parques de producción acuícola, con excepción de la rehabilitación de la infraestructura de apoyo cuando no implique la ampliación de la superficie productiva, el incremento de la demanda de insumos, la generación de residuos peligrosos, el relleno de cuerpos de agua o la remoción de manglar, popal y otra vegetación propia de humedales, así como la vegetación riparia o marginal;
II. Producción de postlarvas, semilla o simientes, con excepción de la relativa a crías, semilla y postlarvas nativas al ecosistema en donde pretenda realizarse, cuando el abasto y descarga de aguas residuales se efectúe utilizando los servicios municipales;
III. Siembra de especies exóticas, híbridos y variedades transgénicas en ecosistemas acuáticos, en unidades de

producción instaladas en cuerpos de agua, o en infraestructura acuícola situada en tierra, y

IV. Construcción o instalación de arrecifes artificiales u otros medios de modificación del hábitat para la atracción y proliferación de la vida acuática.

V) ACTIVIDADES AGROPECUARIAS QUE PUEDAN PONER EN PELIGRO LA PRESERVACIÓN DE UNA O MÁS ESPECIES O CAUSAR DAÑOS A LOS ECOSISTEMAS:

Actividades agropecuarias de cualquier tipo cuando éstas impliquen el cambio de uso del suelo de áreas forestales, con excepción de:

a) Las que tengan como finalidad el autoconsumo familiar, y

b) Las que impliquen la utilización de las técnicas y metodologías de la agricultura orgánica.

En los casos en que las obras o actividades a que se refiere el artículo 28° de la LGEEPA (relacionado con las obras y actividades que son de competencia federal tratándose de impacto ambiental), por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, el *Reglamento* de la LGEEPA determinará los casos en que no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

De acuerdo con el artículo 29° de la LGEEPA los efectos negativos que sobre el ambiente, los recursos naturales, la flora y la fauna silvestre y demás recursos a que se refiere la LGEEPA, pudieran causar las obras o actividades de competencia federal que no requieran someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental a que se refiere la presente sección, estarán sujetas en lo conducente a las disposiciones de la misma, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, la legislación sobre recursos naturales que resulte aplicable, por lo que la Secretaría realizará el análisis correspondiente y la evaluación de los efectos que las obras o actividades que se pretenden pueden causar sobre el medio ambiente, o que afecten de manera negativa el desarrollo y las políticas de ordenamiento ecológico

MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Para la obtención de la autorización en materia de impacto ambiental de las actividades señaladas anteriormente se debe presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, conforme al artículo 30° de la LGEEPA:

1. Descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas.
2. Las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.
3. El estudio de riesgo, cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas.

También las autoridades competentes de los estados y municipios que en la elaboración de un plan o programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio, incluya obras o actividades que requieran la autorización en materia de impac-

to ambiental, deberán presentar estos planes o programas a la Secretaría, para que en su caso, emita la autorización correspondiente.

Tratándose de las obras y actividades a que se refieren las fracciones IV, VIII, IX y XI del artículo 28°, la Secretaría notificará a los gobiernos estatales y municipales o del Distrito Federal, según corresponda, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga; esto de conformidad con el artículo 33° de la LGEEPA. No obstante la autorización que expida la Secretaría, no implica la obligación de que las autoridades locales expidan las autorizaciones que les correspondan en el ámbito de su competencia, por lo que en su caso, pueden negarlas.

Los tipos de impacto ambiental son definidos en el artículo 3° del *Reglamento* de la LGEEPA en materia de evaluación del Impacto Ambiental (D.O.F., 30 de mayo del año 2000):

> VII. Impacto ambiental acumulativo: El efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionado por la interacción con otros que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente;
> VIII. Impacto ambiental sinérgico: Aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente;
> IX. Impacto ambiental significativo o relevante: Aquel que resulta de la acción del hombre o de la naturaleza, que provoca alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales;
> X. Impacto ambiental residual: El impacto que persiste después de la aplicación de medidas de mitigación.

El Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental establece en sus artículos 10° y 11° los tipos de manifestaciones de impacto ambiental que se pueden presentar:

> Artículo 10. Las manifestaciones de impacto ambiental deberán presentarse en las siguientes modalidades:
> I. Regional, o
> II. Particular.
>
> Artículo 11. Las manifestaciones de impacto ambiental se presentarán en la modalidad regional cuando se trate de:
> I. Parques industriales y acuícolas, granjas acuícolas de más de 500 hectáreas, carreteras y vías férreas, proyectos de generación de energía nuclear, presas y, en general, proyectos que alteren las cuencas hidrológicas;
> II. Un conjunto de obras o actividades que se encuentren incluidas en un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que sea sometido a consideración de la Secretaría en los términos previstos por el artículo 22 de este reglamento;
> III. Un conjunto de proyectos de obras y actividades que pretendan realizarse en una región ecológica determinada, y
> IV. Proyectos que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción con los diferentes componentes ambientales regionales, se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales que pudieran ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas.
> En los demás casos, la manifestación deberá presentarse en la modalidad particular.

INFORME PREVENTIVO

De acuerdo con lo previsto en la fracción XI del artículo 3 del Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental el Informe preventivo es un "documento mediante el cual se dan a conocer los datos generales de una obra o actividad para efectos de determinar si se encuentra en los supuestos señalados por el artículo 31° de la Ley o requiere ser evaluada a través de una manifestación de impacto ambiental".

En términos de lo dispuesto por el artículo 31° de la LGEEPA, coincidente con el artículo 29° del Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental:

> La realización de las obras y actividades a que se refieren las fracciones I a XII del artículo 28, requerirán la presentación de un informe preventivo y no una manifestación de impacto ambiental, cuando:
>
> I. Existan normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades;
>
> II. Las obras o actividades de que se trate estén expresamente previstas por un plan parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que haya sido evaluado por la Secretaría en los términos del artículo siguiente, o
>
> III. Se trate de instalaciones ubicadas en parques industriales autorizados en los términos de la presente sección.
>
> En los casos anteriores, la Secretaría, una vez analizado el informe preventivo, determinará, en un plazo no mayor de veinte días, si se requiere la presentación de una manifestación de impacto ambiental en alguna de las modalidades previstas en el reglamento de la presente Ley, o si se está en alguno de los supuestos señalados.
>
> La Secretaría publicará en su Gaceta Ecológica, el listado de los informes preventivos que le sean presentados en los términos de este artículo, los cuales estarán a disposición del público.

PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN Y RESOLUTIVO DE IMPACTO AMBIENTAL.

En el procedimiento de Evaluación, la Secretaría revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

En términos del artículo 35° de la LGEEPA para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28°, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los

recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación. Se observará también que en su actuar, los particulares o autoridades solicitantes según sea el caso, asuman un criterio responsable en la protección del equilibrio ecológico, y que cuando el proyecto presentado obras o actividades afecten o puedan afectar el ambiente se aprecie que se toma las medidas pertinentes para prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, conforme se dispone en el artículo 35° de la LGEEPA, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

> I. Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados.
> II. Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o
> III. Negar la autorización solicitada, cuando:
> a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;
> b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o
> c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.
> La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.
> La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.

De acuerdo con el artículo 35° BIS 2, de la LGEEPA, el impacto ambiental que pudiesen ocasionar las obras o actividades no comprendidas en el artículo 28° será evaluado por las autoridades del Distrito Federal o de los Estados, con la participación de los municipios respectivos, cuando por su ubicación, dimensiones o características produzcan impactos ambientales significativos sobre el medio ambiente, y estén expresamente señalados en la legislación ambiental estatal. En estos casos, la evaluación de impacto ambiental se podrá efectuar dentro de los procedimientos de autorización de uso del suelo, construcciones, fraccionamientos, u otros que establezcan las leyes estatales y las disposiciones que de ella se deriven. Dichos ordenamientos proveerán lo necesario a fin de hacer compatibles la política ambiental con la de desarrollo urbano y de evitar la duplicidad innecesaria de procedimientos administrativos en la materia.

Importante resulta definir lo que son las medidas de mitigación y de prevención, en términos del artículo 3° del Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental:

> XIII. Medidas de prevención: Conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para evitar efectos previsibles de deterioro del ambiente.
> XIV. Medidas de mitigación: Conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para atenuar los impactos y

restablecer o compensar las condiciones ambientales existentes antes de la perturbación que se causare con la realización de un proyecto en cualquiera de sus etapas.

A continuación presentamos algunos criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación en la materia: Tesis I.40.A.808 A, 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Pág. 1638, con el siguiente rubro y texto:

AUTORIZACIONES EN MATERIA AMBIENTAL EXPEDIDAS ILEGALMENTE. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LAS QUE DIERON PAUTA A LA CONSTRUCCIÓN DE UN COMPLEJO TURÍSTICO PERMITE QUE EL DAÑO CAUSADO, E INCLUSO EL IMPACTO AMBIENTAL, PUEDAN SER REMEDIADOS, AUN CUANDO HAYA CONCLUIDO LA EDIFICACIÓN.

Del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se colige que la emisión de un acto con errores, omisiones o irregularidades, producirá su nulidad, y que la declaración relativa producirá efectos de ineficacia retroactivos. En igual sentido, el artículo 181 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que en caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo el propio ordenamiento, serán nulas, sin que sean susceptibles de producir efecto legal alguno. Esto es así, ya que los vicios de ilegalidad son causas potenciales de invalidez y su efecto es, precisamente, la ineficacia, es decir, la eliminación -tanto en el ámbito jurídico como en el fáctico- de los actos irregulares y la cauda o secuela de consecuencias, como efecto concreto y práctico de un acto irregular. Esta conclusión encuentra sustento en el iter que se actualiza conforme al siguiente orden: La ilegalidad del acto es susceptible de generar su invalidez, a partir de la cual puede ejercitarse la nulidad o anulabilidad (técnica procesal o sistema de acciones que permite al juzgador o a la autoridad administrativa, declarar la invalidez del acto, siempre que no concurran razones no invalidantes o de conservación de éste); surge entonces la ineficacia como sanción de carácter tanto formal y jurídico (nulidad de pleno derecho o lisa y llana), como material, fáctica y funcional de las consecuencias sobrevenidas. Así, aplicadas estas razones a la materia ambiental, la declaratoria de nulidad de autorizaciones en materia de medio ambiente expedidas ilegalmente, que dieron pauta a la construcción de un complejo turístico, permite que el daño causado, e incluso el impacto ambiental, puedan ser remediados o tasados, aun cuando haya concluido la edificación, pues los efectos y consecuencias, tanto de facto como de derecho que provisionalmente produjo la afectación, son susceptibles de analizarse, valorarse y, en su caso, destruirse o indemnizarse. Esto es así, ya que al anularse los oficios de autorización ambiental, la consecuencia es que se decrete ineficaz lo hecho materialmente, o sea la clausura o derrumbe de lo edificado, a menos que sea mayormente lesiva dicha acción, y no implique resultados concretos para la sustentabilidad pero, desde luego, sujeto a la condición insuperable de mitigar los impactos ambientales causados, con base en el principio de desarrollo sustentable que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone en su artículo 25.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo directo 167/2011. Desarrollo Marina Vallarta, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Flores Rodríguez.)

Asimismo la Tesis IX.20.31 A, 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 1265

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y RIESGO. EL ARTÍCULO 46, FRACCIONES I Y IV, DEL REGLAMENTO DE LA LEY AMBIENTAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ EN LA MATERIA, AL ESTABLECER LAS DISTANCIAS MÍNIMAS QUE DEBEN OBSERVARSE EN LA INSTALACIÓN DE NEGOCIACIONES CON ACTIVIDADES RIESGOSAS, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA AL QUE ESTÁ SUJETA LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL GOBERNADOR DE LA ENTIDAD.

El artículo 46, fracciones I y IV, del Reglamento de la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental y Riesgo, al establecer las distancias mínimas que deben observarse en la instalación de negociaciones con actividades riesgosas, no transgrede el principio de subordinación jerárquica al que está sujeta la facultad reglamentaria del gobernador de la entidad, contenida en las fracciones I y II del artículo 80 de la Constitución Política Local; por el contrario, tiende a desarrollar, complementar y pormenorizar las disposiciones de la indicada ley reglamentaria, sin excederla o contrariarla, en virtud de que si ésta, en diversos preceptos hace referencia a los conceptos de ubicación, desconcentración, reubicación y sitio, es patente que uno de los puntos consi-

derados por el legislador para proteger el medio ambiente y reducir el peligro de su afectación con motivo de la ejecución de obras o actividades catalogadas como riesgosas, lo constituye precisamente el área geográfica en donde se pretenden instalar. Además, para la materialización de las políticas ambientales, la autoridad administrativa puede determinar, vía reglamento, las referidas distancias antes de emitir la autorización correspondiente, ya que la mencionada ley en sus artículos 117, 118 y 121, establece que la manifestación de impacto ambiental y riesgo se sujetará a lo dispuesto por ella y su reglamento, y que será éste el que determine las modalidades y casos en que deba efectuarse esa evaluación.
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO. (Amparo en revisión 128/2008. Servicio Acceso Norte, S.A. de C.V. 4 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Elías Soto Lara. Secretario: Gustavo Almendárez García).

Tesis I.8o.A.49 A, 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Julio de 2005; Pág. 1441

IMPACTO AMBIENTAL. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DEL REGLAMENTO EN LA MATERIA, QUE PREVÉN LOS TRÁMITES PARA SU AUTORIZACIÓN, NO PUEDEN LLEGAR AL EXTREMO DE EXIGIR A SU PROMOVENTE EL OFRECIMIENTO DE UNA PRUEBA PERICIAL EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN RESPECTIVO. De lo dispuesto en los artículos 28, 35 y 35 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 21 y 24 del reglamento en materia de evaluación del impacto ambiental, se desprende que quienes pretendan realizar, entre otras obras y actividades, las relativas a desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, deberán contar con la correspondiente autorización en materia de impacto ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para lo cual deberán presentar ante dicha dependencia la manifestación de impacto ambiental, que exige la legislación en comento. Ahora bien, de los citados numerales que regulan el procedimiento para la obtención de la autorización respectiva, se advierte que la secretaría, cuenta con atribuciones para solicitar rectificaciones, aclaraciones o ampliaciones a las manifestaciones de impacto ambiental y para pedir, de ser necesaria, una opinión técnica, cuando así se requiera. Empero, en ninguno de dichos numerales se trata lo relativo a las pruebas periciales, desde el punto de vista formal, sino de dictámenes periciales -en tanto consisten en opiniones técnicas que requieren conocimientos específicos en determinada ciencia o materia- presentados en forma de una prueba documental, correspondiendo la evaluación de los mismos a la citada dependencia, la cual tiene las facultades para realizar la evaluación en materia de impacto ambiental y otorgar o denegar la autorización correspondiente. De ahí, que al carecer la legislación aplicable en materia de impacto ambiental, de la exigencia de que se presente una prueba pericial con los requerimientos propios de ese tipo de medios probatorios, pues únicamente exige que la correspondiente manifestación se presente documentalmente, conforme a los formatos o a las guías establecidas por la secretaría del ramo, y que la posibilidad de que se requieran aclaraciones, rectificaciones o información de manera adicional, tampoco establece que deban rendirse con las exigencias de una prueba pericial, sino en forma documental, lo que se entiende porque se trata de cuestiones complementarias a las contenidas en la manifestación inicialmente requerida que es de este mismo tipo, no se puede llegar al extremo de exigir a la parte promovente de una autorización en materia de impacto ambiental, el ofrecimiento de una prueba pericial en la tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.
OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo directo 187/2004. Inmobiliaria Tankah Tulum, S.A. de C.V. 11 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Flores Suárez. Secretario: Emmanuel Hernández Alva).

NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA AMBIENTAL

Las normas ambientales son disposiciones legales garantizar la sustentabilidad de las actividades económicas así como para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en las que se establecen, tomando en cuenta los distintos sectores de la socie-

dad, cuáles serán los niveles de sustancias contaminantes que serán considerados aceptables y seguros para la salud del ser humano y del medio ambiente.

Toda norma ambiental debe señalar los valores de las concentraciones y períodos máximos y mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, o combinación de ellos.

Las normas oficiales mexicanas en materia ambiental son de cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y señalarán su ámbito de validez, vigencia y gradualidad en su aplicación.

Estas normas son emitidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y tienen por objeto, conforme al artículo 36° de la LGEEPA:

> I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metas, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en regiones, zonas, cuencas o ecosistemas, en aprovechamiento de recursos naturales, en el desarrollo de actividades económicas, en el uso y destino de bienes, en insumos y en procesos;
> II. Considerar las condiciones necesarias para el bienestar de la población y la preservación o restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente;
> III. Estimular o inducir a los agentes económicos para reorientar sus procesos y tecnologías a la protección del ambiente y al desarrollo sustentable;
> IV. Otorgar certidumbre a largo plazo a la inversión e inducir a los agentes económicos a asumir los costos de la afectación ambiental que ocasionen, y
> V. Fomentar actividades productivas en un marco de eficiencia y sustentabilidad.
> La expedición y modificación de las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, se sujetará al procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Resulta de especial interés el contenido del criterio jurisdiccional emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito al abordar la retroactividad tratándose de normas de interés público, que sienta un relevante precedente en el nuevo derecho mexicano, y que se contiene en la tesis I.4°.A.444 A, de la 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Enero de 2005; Pág. 1878, con el siguiente rubro y texto:

> TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS. NO ES ÚTIL PARA DETERMINAR LA RETROACTIVIDAD DE LA NORMA OFICIAL MEXICANA DE EMERGENCIA NOM-EM-136-ECOL-2002, QUE PROHÍBE LA EXHIBICIÓN TEMPORAL O ITINERANTE DE CETÁCEOS, CUANDO EXISTE INTERÉS PÚBLICO DE PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE Y EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.
> Si al otorgarse un permiso para la exhibición temporal de cetáceos, el legislador regulaba a través de diversas leyes federales la esencia del derecho a un medio ambiente adecuado y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, incluyendo la protección y bienestar de los mamíferos marinos en cautiverio, pero sin establecer las condiciones concretas que debían tomarse en cuenta para garantizar esos derechos, aun cuando se tenga un derecho adquirido (permiso) para exhibir de manera temporal o itinerante los cetáceos mencionados, ese derecho de índole particular no puede estar por encima del interés público, ya que no se explica razonablemente la preeminencia de un individuo cuando su status, derivado del vacío legislativo, afecte de manera ostensible a la sociedad. Por tanto, los efectos y consecuencias que se produjeron, derivados del permiso referido, previos a la emisión de la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-136-ECOL-2002, protección ambiental-especificaciones, para la conservación de mamíferos marinos en cautiverio, quedan regidos por el status que derivaba del vacío legislativo imperante en esa época; sin embargo, los posteriores -equiparables a meras expectativas- por ser de tracto sucesivo, deben operar y tener la eficacia que permite el contexto y orden jurídico que prevalece. Es decir, el permiso como acto jurídico emanado de la ausencia de una prohibición, no puede estar en conflicto y permanente oposición con el orden jurídi-

co del que surgió y si éste es modificable por razones sociales que válidamente lo justifiquen, aquél, que es de menor jerarquía que la norma, debe ceder por una simple razón de supremacía y funcionalidad del sistema. En ese contexto, la teoría de los derechos adquiridos no es útil para determinar la retroactividad de la norma de mérito, dado el interés público que protege.
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo en revisión 28/2004. Convimar, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Cristina Fuentes Macías).

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Las Áreas Naturales Protegidas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados. Se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, su Reglamento, el programa de manejo y los programas de ordenamiento ecológico. Están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley.

El establecimiento de áreas naturales protegidas, en términos del artículo 45° de la LGEEPA tiene por objeto:

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;
II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;
III. Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;
IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;
V. Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;
VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y
VII. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas administra actualmente 176 áreas naturales de carácter federal que representan más de 25,387,972 de hectáreas. Estas áreas se clasifican en las siguientes categorías, definidas conforme al artículo 46° de la LGEEPA:

1. Reservas de la Biósfera. Son áreas representativas de uno o más ecosistemas no alterados por la acción del ser humano o que requieran ser preservados y restaurados, en las cuales habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción. En las

reservas de la biosfera sólo podrá autorizarse la ejecución de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ambiental, mientras que se prohibirá la realización de aprovechamientos que alteren los ecosistemas.

2. Parques nacionales. Áreas con uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o por otras razones análogas de interés general. En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.
3. Monumentos Naturales. Áreas con uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o por otras razones análogas de interés general. En los monumentos naturales únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.
4. Áreas de Protección de Recursos Naturales. Son áreas destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal.

   Se consideran dentro de esta categoría las reservas y zonas forestales, las zonas de protección de ríos, lagos, lagunas, manantiales y demás cuerpos considerados aguas nacionales, particularmente cuando éstos se destinen al abastecimiento de agua para el servicio de las poblaciones. En las áreas de protección de recursos naturales sólo podrán realizarse actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológica, de conformidad con lo que disponga el decreto que las establezca, el programa de manejo respectivo y las demás disposiciones jurídicas aplicables.
5. Áreas de Protección de Flora y Fauna. Son áreas establecidas de conformidad con las disposiciones generales de la LGEEPA y otras leyes aplicables en lugares que contiene los hábitats de cuya preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de especies de flora y fauna silvestres. En dichas áreas podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de las especies mencionadas, así como las relativas a educación y difusión en la materia.

   Asimismo, podrá autorizarse el aprovechamiento de los recursos naturales a las comunidades que ahí habiten en el momento de la expedición de la declaratoria respectiva, o que resulte posible según los estudios que se realicen, el que deberá sujetarse a las normas oficiales mexicanas y usos del suelo que al efecto se establezcan en la propia declaratoria.
6. Santuarios. Áreas establecidas en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora o fauna o por la presencia de especies subespecies o hábitat de distribución restringida. Abarcan cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas. En los santuarios sólo se permitirán actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área.

También podrán considerarse como ANP, en términos del citado artículo 46° de la LGEEPA:

1. Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales;
2. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y
3. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

De acuerdo con el artículo 44° de la LGEEPA, Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad dicha ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás

previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

Los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas estatales y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo.

Asimismo, corresponde a los municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

Para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, éstas se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo.

Los artículos 47° bis y 47° bis 1, de la LGEEPA establecen la composición de las zonas y subzonas conforme a lo siguiente:

Artículo 47° Bis:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

a) De protección: Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.

En las subzonas de protección sólo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat.

b) De uso restringido: Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En las subzonas de uso restringido sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

a) De preservación: Aquellas superficies en buen estado de conservación que contienen ecosistemas rele-

vantes o frágiles, o fenómenos naturales relevantes, en las que el desarrollo de actividades requiere de un manejo específico, para lograr su adecuada preservación.

En las subzonas de preservación sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales, promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.

b) De uso tradicional: Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida.

En dichas subzonas no podrán realizarse actividades que amenacen o perturben la estructura natural de las poblaciones y ecosistemas o los mecanismos propios para su recuperación. Sólo se podrán realizar actividades de investigación científica, educación ambiental y de turismo de bajo impacto ambiental, así como la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotécnias y materiales tradicionales de construcción propios de la región, aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, conforme lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias.

c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: Aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable.

En dichas subzonas se permitirán exclusivamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental.

Asimismo, el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre podrá llevarse a cabo siempre y cuando se garantice su reproducción controlada o se mantengan o incrementen las poblaciones de las especies aprovechadas y el hábitat del que dependen; y se sustenten en los planes correspondientes autorizados por la Secretaría, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas: Aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales.

En dichas subzonas se podrán realizar actividades agrícolas y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios que cuenten con aptitud para este fin, y en aquellos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana, y actividades de agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos. La ejecución de las prácticas agrícolas, pecuarias, agroforestales y silvopastoriles que no estén siendo realizadas en forma sustentable, deberán orientarse hacia la sustentabilidad y a la disminución del uso de agroquímicos e insumos externos para su realización.

e) De aprovechamiento especial: Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.

En dichas subzonas sólo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales.

f) De uso público: Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas.

En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.

g) De asentamientos humanos: En aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y

h) De recuperación: Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación.

En estas subzonas deberán utilizarse preferentemente para su rehabilitación, especies nativas de la región; o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales.

En las zonas de amortiguamiento deberá tomarse en consideración las actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva, basándose en lo previsto tanto en el Programa de Manejo respectivo como en los Programas de Ordenamiento Ecológico que resulten aplicables.

Artículo 47° Bis 1:

Mediante las declaratorias de las áreas naturales protegidas, podrán establecerse una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, según sea el caso, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por una o más subzonas, que se determinarán mediante el programa de manejo correspondiente, de acuerdo a la categoría de manejo que se les asigne.

En el caso en que la declaratoria correspondiente sólo prevea un polígono general, éste podrá subdividirse por una o más subzonas previstas para las zonas de amortiguamiento, atendiendo a la categoría de manejo que corresponda.

En las reservas de la biosfera, en las áreas de protección de recursos naturales y en las áreas de protección de flora y fauna se podrán establecer todas las subzonas previstas en el artículo 47° Bis. En los parques nacionales podrán establecerse subzonas de protección y de uso restringido en sus zonas núcleo; y subzonas de uso tradicional, uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

En los parques nacionales podrán establecerse subzonas de protección y de uso restringido en sus zonas núcleo; y subzonas de uso tradicional, uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

En el caso de los parques nacionales que se ubiquen en las zonas marinas mexicanas se establecerán, además de las subzonas previstas en el párrafo anterior, subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En los monumentos naturales y en los santuarios, se podrán establecer subzonas de protección y uso restringido, dentro de sus zonas núcleo; y subzonas de uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

En las zonas núcleo de las reservas de la biosfera sólo podrá autorizarse la ejecución de actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educación ambiental, mientras que se prohibirá la realización de aprovechamientos que alteren los ecosistemas.

Por su parte, en las zonas de amortiguamiento de las reservas de la biosfera sólo podrán realizarse actividades productivas emprendidas por las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva o con su participación, que sean estrictamente compatibles con los objetivos, criterios y programas de aprovechamiento sustentable, en los términos del decreto respectivo y del programa de manejo que se formule y expida, considerando las previsiones de los programas de ordenamiento ecológico que resulten aplicables.

En las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas el artículo 49° de la LGEEPA prohíbe expresamente:

I. Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como

desarrollar cualquier actividad contaminante;
II. Interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos;
III. Realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres y extracción de tierra de monte y su cubierta vegetal;
IV. Introducir ejemplares o poblaciones exóticos de la vida silvestre, así como organismos genéticamente modificados, y
V. Ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por esta Ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

De acuerdo con el artículo 60° de la LGEEPA las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46° de la propia Ley, se establecerán mediante declaratoria que expida el Titular del Ejecutivo Federal conforme a ésta y las demás leyes aplicables, misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y contener como mínimo, lo siguiente:

I. La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;
II. Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;
III. La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;
IV. La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las previsiones de las Leyes de Expropiación, Agraria y los demás ordenamientos aplicables;
V. Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos, la creación de fondos o fideicomisos y la elaboración del programa de manejo del área, y
VI. Los lineamientos para la realización de las acciones de preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para su administración y vigilancia, así como para la elaboración de las reglas administrativas a que se sujetarán las actividades dentro del área respectiva, conforme a lo dispuesto en ésta y otras leyes aplicables.

Los propietarios, poseedores, pueblos indígenas y personas interesadas, pueden solicitar y obtener de las Autoridades Federales, Estatales o municipales según el ámbito de su competencia, autorizaciones, permisos o concesiones para realizar las actividades permitidas en las ANP, tanto en la legislación, la propia declaratoria y el programa de manejo. En este caso, tienen preferencia para la obtención de dichas autorizaciones los núcleos agrarios, pueblos indígenas, propietarios y poseedores de los predios ubicados dentro de las ANP.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en materia de áreas naturales protegidas, la tesis de Jurisprudencia número P./J. 79/97 , de la 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VI, Octubre de 1997; Pág. 172, con el siguiente Rubro y texto:

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CAPÍTULO II DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.
Los artículos 59 al 71 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora regulan el procedimiento para establecer, mediante declaratorias, áreas naturales protegidas, las que tienen como efecto

jurídico la privación de la posesión en perjuicio de los propietarios o poseedores de los predios afectados; sin embargo, como no existe disposición alguna que permita que dichos propietarios o poseedores, previamente a la emisión de la declaratoria correspondiente, puedan ser oídos con la oportunidad de ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debe estimarse que las disposiciones legales relativas transgreden la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que pueda considerarse que el recurso administrativo de inconformidad previsto en el numeral 157 del mencionado ordenamiento subsane la violación al citado derecho público subjetivo, pues la interposición de dicho medio de defensa es posterior y no previa a la emisión de la declaratoria respectiva, y tal situación no se encuentra prevista, como excepción a la regla general de previa audiencia, ni expresa ni tácitamente en la propia Constitución Política.

Veamos a continuación el criterio contenido en la tesis IV.10.A.89 A, de la 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Pág. 1751, con el siguiente rubro y texto:

DECRETO PRESIDENCIAL POR EL QUE SE DECLARA ÁREA NATURAL PROTEGIDA CON EL CARÁCTER DE PARQUE NACIONAL, LA REGIÓN CONOCIDA COMO CUMBRES DE MONTERREY, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2000. ES UNA NORMA DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.

En el citado decreto se imponen limitaciones, cambios, modificaciones y/o restricciones a los inmuebles localizados en el área que comprende el mencionado parque nacional, esto es, las disposiciones que lo componen restringen los derechos que los gobernados tienen sobre aquéllos y, por tanto, desde su entrada en vigor vincula a los propietarios, poseedores, residentes o titulares de los derechos sobre tierras, aguas y bosques ubicados en la aludida región, situada en los Municipios de Allende, García, Montemorelos, Monterrey, Rayones, Santa Catarina, Santiago y San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, quienes, por tanto, ya no podrán disponer libremente de sus bienes. De ahí que el comentado decreto sea una norma de naturaleza autoaplicativa o de aplicación incondicionada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. (Amparo en revisión 131/2007. Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte y otro. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretaria: Ana María Chibli Macías).

Es menester consignar el contenido de la tesis IV.20.A.234 A, de la 9ª. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Octubre de 2008; Pág. 2351, con el siguiente rubro y texto:

DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN 23 LUGARES COMO ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, CON EL CARÁCTER DE ZONAS SUJETAS A CONSERVACIÓN ECOLÓGICA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL 24 DE NOVIEMBRE DE 2000. AL TRATARSE DE UN ACTO DE MOLESTIA QUE RESTRINGE EL DERECHO DE PROPIEDAD DE MANERA PERMANENTE, AUNQUE NO LO SUPRIMA, DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA.

Si conforme al artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la garantía de audiencia previa, necesaria para avalar la adecuada defensa del particular, se justifica en un acto de autoridad cuando a través de él se pretenden suprimir definitivamente los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, precisamente, porque ese tipo de afectación merma la esfera de derechos del particular de una manera permanente y porque sólo una oportuna defensa puede proteger sus intereses y evitar la arbitrariedad de las autoridades; entonces, similar justificación cabe hacer si un acto de molestia tiene por consecuencia limitar el uso, disfrute o disposición del derecho de propiedad, aun cuando su finalidad no sea suprimirlo o que el Estado lo adquiera, sino preservar el medio ambiente y los recursos naturales, como sucede con el Decreto por el que se declaran 23 lugares como áreas naturales protegidas, con el carácter de zonas sujetas a conservación ecológica, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 24 de noviembre de 2000, pues en este caso la afectación en la esfera jurídica del particular es tal, que las restricciones que le son impuestas permanentemente, le impiden ejercer sus derechos de manera normal y lícita, de modo que resulta lógico que se otorgue la misma oportunidad de defensa que prevalece respecto de los actos privativos, es decir, dicho acto debe respetar la garantía de audiencia previa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. (Amparo en revisión 160/2008. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León y otra. 19 de junio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretario: Edmundo Raúl González Villaumé).

PROGRAMA DE MANEJO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El programa de manejo de ANP, es el instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva. En ellos se determinan las estrategias de conservación y uso de las áreas naturales protegidas y existen a nivel mundial.

El programa debe ser formulado por la SEMARNAT, dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria del ANP correspondiente.

En su elaboración, la SEMARNAT debe considerar la participación de los habitantes del área, propietarios, poseedores, a organizaciones sociales públicas o privadas y desde luego a las autoridades administrativas competentes de los Estados y municipios de que se trate.

El Programa de manejo fundamenta su diseño e implementación en seis ejes:

1. Caracterización y descripción del entorno biofísico y socioeconómico.
2. Diagnóstico y problemática del área protegida con base en la evaluación del desarrollo socioeconómico local, municipal y regional.
3. Planeación, derivada de los procesos de diagnóstico y participación social a partir de las cuales se establecen las líneas de acción para lograr los objetivos del área protegida organizados en subprogramas de conservación directa e indirecta.
4. Zonificación, generada a partir de la evaluación de las características biológicas, ecológicas y del uso del territorio (terrestre, dulceacuícola, marino, costero e insular), así como los ordenamientos territoriales vigentes.
5. Reglas Administrativas, que definen los elementos normativos derivados del decreto de establecimiento del área protegida, de la categoría, la LGEEPA, el RANP y las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, entre otras, para regular las actividades que se desarrollen en el área protegida.
6. Evaluación de la integración funcional del sistema.

CONTENIDO DEL PROGRAMA DE MANEJO DE ANP

De conformidad con el artículo 66° de la LGEEPA, el programa de manejo debe contener al menos los siguientes aspectos:

I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;

II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre

otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;

III. La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;

IV. Los objetivos específicos del área natural protegida;

V. La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área.

VI. Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y

VII. Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.

La Secretaría deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un resumen del programa de manejo respectivo y el plano de localización del área.

Una vez que se cuente con el programa de manejo, es posible, a solicitud de parte interesada, que la SEMARNAT otorgue la administración de las ANP. Pueden ser administradores, los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, así como a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales, y empresariales y demás personas físicas o morales interesadas, suscribiendo al efecto, los convenios o acuerdos correspondientes.

ZONAS DE RESTAURACIÓN

El ser humano irónicamente, en su afán de supervivencia ha hecho uso indiscriminado de los recursos naturales. Ha evolucionado de la necesidad de simplemente producir lo indispensable para vivir, a generar otras necesidades como las de su desarrollo intelectual, de tener o poseer riquezas, estatus, comodidad, entre otras.

En esta búsqueda y obtención de la satisfacción de estas necesidades, ha modificado las condiciones físicas del territorio, como por ejemplo el relieve, los cauces de los ríos, las líneas de costa, las velocidades de erosión y por supuesto las condiciones climatológicas, llegando a un punto tal que científicos han considerado estas condiciones como una nueva era geológica a la que denominan "tecnógeno" , ante los brutales cambios en la tierra y su atmósfera.

Así pues, existen dentro del territorio áreas que presentan procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos, para lo cual la propia LGEEPA establece en su artículo 78°, la obligación de la SEMARNAT para formular y ejecutar programas de restauración ecológica, con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que se desarrollaban en las mismas.

En la formulación, ejecución y seguimiento de dichos programas, la Secretaría de-

berá promover la participación de los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales, y demás personas interesadas.

Para tal efecto, también debe emitirse una declaratoria de ANP como zona de restauración, la cual se publicará igualmente en el Diario Oficial de la Federación y será inscrita en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

PRESERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE DEL SUELO Y SUS RECURSOS

Sin el uso y aprovechamiento de los recursos naturales es muy difícil el desarrollo de los asentamientos humanos, ya que éstos son esenciales para la subsistencia de la vida, no obstante como ha quedado de manifiesto el uso irracional e indiscriminado, puede generar por una parte un deterioro grave e irreversible del territorio que haga imposible la subsistencia o bien, cambiar drásticamente las condiciones orográficas, climatológicas, hidrológicas y de protección natural, incrementando los riesgos de desastres ante el impacto de fenómenos naturales.

Por ello, aunque no es posible prohibir el uso de los recursos que el territorio provee, sí es necesario regularlo, para que su aprovechamiento, goce y disfrute, sea sustentable y que se preserven en el tiempo.

Para ello la LGEEPA en su artículo 98°, establece criterios para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo:

I. El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas.
II. El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva;
III. Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos;
IV. En las acciones de preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, deberán considerarse las medidas necesarias para prevenir o reducir su erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo y la pérdida duradera de la vegetación natural;
V. En las zonas afectadas por fenómenos de degradación o desertificación, deberán llevarse a cabo las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación necesarias, a fin de restaurarlas, y
VI. La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural.

Estos criterios de preservación ecológica y aprovechamiento sustentable deben tomarse en cuenta, en términos del artículo 99° de la LGEEPA en los casos de:

I. Apoyos a las actividades agrícolas que otorgue el Gobierno Federal, para que promuevan la progresiva incorporación de cultivos compatibles con la preservación del equilibrio ecológico y la restauración de los ecosistemas;
II. Fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos;
III. Establecimiento de usos, reservas y destinos, en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población;
IV. Determinación de usos, reservas y destinos en predios forestales;

V. Establecimiento de zonas y reservas forestales;
VI. Determinación o modificación de los límites establecidos en los coeficientes de agostadero;
VII. Disposiciones, lineamientos técnicos y programas de protección y restauración de suelos en las actividades agropecuarias, forestales e hidráulicas;
VIII. Establecimiento de distritos de conservación del suelo;
IX. Ordenación forestal de las cuencas hidrográficas del territorio nacional;
X. Otorgamiento y la modificación, suspensión o revocación de permisos de aprovechamiento forestal;
XI. Actividades de extracción de materias del subsuelo; la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de sustancias minerales; las excavaciones y todas aquellas acciones que alteren la cubierta y suelos forestales; y
XII. Formulación de los programas de ordenamiento ecológico.

En zonas selváticas, el Gobierno Federal atenderá en forma prioritaria, de conformidad con las disposiciones aplicables, la regulación ecológica de los asentamientos humanos, conforme al artículo 101° de la LGEEPA.

También debe cuidarse en la determinación de los usos del suelo, que se especifiquen debidamente las zonas que permitan el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente. Para ello deben tomarse en cuenta la compatibilidad con otras actividades de la zona, las condiciones topográficas, meteorológicas, climatológicas, geológicas y sísmicas de dichas áreas y su proximidad con los centros de población, así como hacia dónde va la tendencia del crecimiento de los mismos.

Del mismo modo debe preverse que exista la infraestructura necesaria para la dotación de los servicios básicos y desde luego, estudiar el impacto que podría generar un evento extraordinario (accidente) de las industrias, comercios o servicios, en los centros de población próximos y sobre los recursos naturales de la zona, así como si se cuenta con los elementos de prevención y la capacidad necesaria para la atención de emergencias ecológicas.

SITIOS RAMSAR

Los humedales son zonas en donde el agua es el principal factor que controla el ambiente, así como la vegetación y fauna asociada. Existen en donde la capa freática se encuentra en o cerca de la superficie del terreno o donde el terreno está cubierto por agua.

En la *Ley de Aguas Nacionales* se define a los humedales como zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, ciénegas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional, las áreas en donde el suelo es predominantemente hídrico; y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos por la descarga natural de acuíferos.

Los humedales son ecosistemas estratégicos y de gran importancia para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas, es decir, el ser

humano requiere usar y aprovechar los recursos que los humedales brindan, pero precisamente por ello es vital su protección, a través de un aprovechamiento racional y sustentable.

La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, conocida en forma abreviada como Convenio de Ramsar, fue firmada en la ciudad de Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971 y entró en vigor el 21 de diciembre de 1975. Su principal objetivo es «la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo.

La Convención emplea una definición amplia de los tipos de humedales abarcados por esta misión, incluidos pantanos y marismas, lagos y ríos, pastizales húmedos y turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, zonas marinas próximas a las costas, manglares y arrecifes de coral, así como sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, embalses y salinas. México es uno de los países firmantes del Convenio de Ramsar que busca preservar aquellos humedales de suma importancia a nivel mundial.

Por su parte, la CONANP (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, es la entidad administrativa del Gobierno Federal encargada de atender aquellos humedales que han sido reconocidos por la Convención Ramsar como humedales de importancia internacional (Reglamento Interior de la SEMARNAT, Artículo 70°, Fracción XVI). Hasta noviembre de 2012 la CONANP atiende 138 sitios Ramsar entre los que se cuentan varias zonas que tienen además la consideración de Parques Nacionales de México y de Reservas de la Biósfera en México.

El uso y aprovechamiento de los humedales considerados como sitios Ramsar, se regula en principio a través de la Convención, sin embargo, la CONAMP, en conjunto con el Comité Nacional de Humedales, y la participación de las autoridades administrativas competentes y la sociedad en general, desarrollan proyectos específicos, adecuados a las características del sitio, para su mejor aprovechamiento. Ello con independencia de las disposiciones aplicables en materia ambiental.

LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE (LGDFS)

La normatividad esencial en materia forestal se encuentra contenida en la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (D.O.F., 25 de febrero de 2003), que de acuerdo con su artículo 1°, tiene el objetivo primordial de regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como la distribución de las facultades y competencias concurrentes en materia forestal que correspondan a la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, con el fin de propiciar el desarrollo forestal

sustentable.

Dentro de los objetivos específicos se precisan en el Artículo 3, son de interés del tema los siguientes:

II. Regular la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y sus servicios ambientales; así como la ordenación y el manejo forestal;

IV. Fortalecer la contribución de la actividad forestal a la conservación del medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico;

VIII. Recuperar y desarrollar bosques en terrenos preferentemente forestales, para que cumplan con la función de conservar suelos y aguas, además de dinamizar el desarrollo rural;

XI. Promover y consolidar las áreas forestales permanentes, impulsando su delimitación y manejo sostenible, evitando que el cambio de uso de suelo con fines agropecuarios o de cualquier otra índole afecte su permanencia y potencialidad;

XXII. Promover acciones con fines de conservación y restauración de suelos;

XXVIII. Mejorar la efectividad del sistema integral forestal en los ámbitos nacional, regional, estatal y municipal.

Es de utilidad pública conforme al numeral 4 de la LGDFS:

I. La conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales y sus elementos, así como de las cuencas hidrológico-forestales, y

II. La ejecución de obras destinadas a la conservación, protección y/o generación de bienes y servicios ambientales.

La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional puede ser de carácter público o privado, es decir, que pueden pertenecer a la Federación, estados o municipios, o bien a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales que por cualquier medio legal los hayan adquirido, por lo que los procedimientos establecidos por esta Ley para la conservación, protección o aprovechamiento de los recursos forestales, no alteran el régimen de propiedad de dichos terrenos, sino que simplemente regulan su uso y aprovechamiento, para que sea sustentable.

DEFINICIONES

Se encuentran contenidas en el artículo 7° de la LGDFS. Para efectos de la consideración de las Áreas forestales en los programas de desarrollo urbano, se entenderá por:

Áreas de Protección Forestal: Comprende los espacios forestales o boscosos colindantes a la zona federal y de influencia de nacimientos, corrientes, cursos y cuerpos de agua, o la faja de terreno inmediata a los cuerpos de propiedad particular, en la extensión que en cada caso fije la autoridad, de acuerdo con el reglamento de esta Ley;

Áreas Forestales Permanentes: Tierras de uso común que la asamblea ejidal o comunal dedica exclusivamente a la actividad forestal sustentable;

Cambio de uso del suelo en terreno forestal: La remoción total o parcial de la vegetación de los terrenos forestales para destinarlos a actividades no forestales;

Programa de manejo forestal: El instrumento técnico de planeación y seguimiento que describe las acciones y procedimientos de manejo forestal sustentable;

Vegetación forestal: El conjunto de plantas y hongos que crecen y se desarrollan en forma natural, formando bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, y otros ecosistemas, dando lugar al desarrollo y convivencia equilibrada de otros recursos y procesos naturales.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA FORESTAL

Se encuentra precisada en los siguientes dispositivos de la Ley General de Desarrollo

Forestal Sustentable LDGFS:

Artículo 11. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia forestal de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN A CONSIDERAR EN LA MATERIA FORESTAL:

Artículo 12. Son atribuciones de la Federación:

I. Formular y conducir la política nacional en materia de desarrollo forestal sustentable;

II. Diseñar, organizar y aplicar los instrumentos de política forestal previstos en esta Ley, garantizando una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el marco del Servicio Nacional Forestal;

III. Elaborar, coordinar y aplicar los programas a que se refiere esta Ley en materia forestal, en los ámbitos nacional y regional, tanto de proyección sexenal, así como de más largo plazo;

V. Realizar el Inventario Nacional Forestal y de Suelos y determinar los criterios e indicadores para el desarrollo, diseño y actualización de los inventarios correspondientes a las entidades;

VI. Llevar a cabo la zonificación forestal del país;

VIII. Emitir normas para la reforestación en zonas de conservación y restauración y vigilar su cumplimiento;

IX. Elaborar y expedir normas oficiales mexicanas en materia forestal y vigilar su cumplimiento;

XIII. Celebrar acuerdos de coordinación, cooperación y concertación en materia forestal nacional e internacional;

XIV. Diseñar, desarrollar, aplicar y propiciar, en coordinación con las dependencias y entidades federales competentes, los instrumentos económicos para promover el desarrollo forestal;

XVI. Coordinar las acciones de prevención y combate de incendios forestales, así como elaborar y aplicar el Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales, con la participación que corresponda a los Estados, Distrito Federal, Municipios y al Sistema Nacional de Protección Civil;

XVII. Deslindar, poseer y administrar los terrenos nacionales forestales;

XXIII. Llevar a cabo las visitas de inspección y labores de vigilancia forestales;

XXVIII. Definir y aplicar las regulaciones del uso del suelo en terrenos forestales y preferentemente forestales.

ATRIBUCIONES A CONSIDERAR DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPIOS EN LA MATERIA FORESTAL

ARTICULO 13. Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las Leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

I. Diseñar, formular y aplicar, en concordancia con la política forestal nacional, la política forestal en las entidades federativas;

II. Aplicar los criterios de política forestal previstos en esta Ley y en las Leyes locales en la materia;

III. Coadyuvar en la adopción y consolidación del Servicio Nacional Forestal;

IV. Elaborar, coordinar y aplicar los programas relativos al sector forestal de la entidad, con proyección sexenal y con visión de más largo plazo, vinculándolos con los programas nacionales y regionales, así como con su respectivo Plan Estatal de Desarrollo;

V. Participar en la elaboración de los programas forestales regionales de largo plazo, de ámbito interestatal o por cuencas hidrológico-forestales;

XIII. Celebrar acuerdos y convenios de coordinación, cooperación y concertación en materia forestal;

XVIII. Realizar y supervisar las labores de conservación, protección y restauración de los terrenos estatales forestales;

XIX. Elaborar y aplicar programas de reforestación y forestación en zonas degradadas que no sean competencia de la Federación, así como llevar a cabo acciones de protección y mantenimiento de las zonas reforestadas o forestadas;

XX. Llevar a cabo, en coordinación con la Federación, acciones de saneamiento de los ecosistemas forestales,

dentro de su ámbito territorial de competencia;
XXXI. Elaborar estudios para en su caso recomendar a la Federación el establecimiento de restricciones a la forestación y reforestación en su territorio.

La estructura de la Zonificación Forestal se encuentra diseñada atendiendo a las diversas subcategorías de información que se agrupan en las tres categorías siguientes: zonas de conservación y aprovechamiento restringido o prohibido, zonas de producción y zonas de restauración.

Los límites de las zonas forestales que se contemplan en el acuerdo respectivo, se encuentran establecidas de acuerdo con las características físicas y naturales que se observaron en cada una de éstas; y, al igual que en el Inventario Nacional Forestal y de Suelos, no constituyen ningún tipo de límites ni restricción de la propiedad, uso o aprovechamiento de cada predio o terreno forestal en lo particular.

A continuación se presentan los conceptos básicos utilizados para la elaboración de la zonificación forestal, cuyas definiciones se encuentran señaladas en la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento*:

Terreno forestal: El que está cubierto por vegetación forestal; artículo 7, fracc. XL. LGDFS.

Vegetación forestal: El conjunto de plantas y hongos que crecen y se desarrollan en forma natural, formando bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, y otros ecosistemas, dando lugar al desarrollo y conveniencia equilibrada de otros recursos y procesos naturales; artículo 7, fracc. XLV, LGDFS.

Terreno preferentemente forestal: Aquel que habiendo estado, en la actualidad no se encuentra cubierto por vegetación forestal, pero sus condiciones de clima, suelo y topografía resulte más apto para el uso forestal que para otros usos alternativos, excluyendo aquéllos ya urbanizados; art. 7 fracc. XLI, LGDFS.

Conforme al *Acuerdo por el que se integra y organiza la Zonificación Forestal*, expedido por la Comisión Nacional Forestal (D.O.F., 30 de noviembre de 2011), los criterios empleados para la integración de la Zonificación Forestal son los siguientes:

I. Zonas de conservación y aprovechamiento restringido o prohibido. Esta categoría está conformada específicamente por áreas naturales protegidas declaradas legalmente como reservas de la biosfera, parques nacionales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, santuarios y áreas naturales protegidas federales y estatales.

También se incluyen en esta clase a áreas con ecosistemas de alto riesgo ecológico como son el Bosque Mesófilo de Montaña, Manglar, Selva Alta Perennifolia y Vegetación de Galería; además se incluyen terrenos arriba de los 3,000 msnm así como los terrenos con pendientes mayores al cien por ciento o cuarenta y cinco grados con el propósito de proteger aquellas zonas con alto riesgo de erosión de suelo.

a) Áreas Naturales Protegidas: se consideran aquellas áreas naturales sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Mismas que son administradas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas o por las entidades federativas. Seleccionadas a partir de la Cobertura de las Áreas Naturales Protegidas federales de México y la Base de datos geográfica de Áreas Naturales Protegidas estatales, del Distrito Federal y municipales de México;
b) Áreas de Protección;
c) Áreas localizadas arriba de los tres mil metros sobre el nivel del mar: Determinadas utilizando el Modelo Digital de Elevación (MDE) escala 1:50,000;
d) Terrenos con pendientes mayores al cien por ciento o cuarenta y cinco grados: Generadas a partir del Modelo Digital de Elevación (MDE) escala 1:50,000;

e) Áreas cubiertas con vegetación de manglar o bosque mesófilo de montaña: Seleccionadas a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000 y del mapa Distribución de los manglares de México, escala 1:50,000;
f) Áreas cubiertas con vegetación de galería: Seleccionadas a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000; y
g) Áreas cubiertas con selvas altas perennifolias: Seleccionadas a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000.

II. Zonas de producción. Son terrenos forestales que de acuerdo a la estructura de la vegetación que los conforman presentan condiciones de vegetación y suelo apropiados para el aprovechamiento de sus recursos maderables y otros productos no maderables en forma sostenida y se dividen en:

a) Terrenos forestales de productividad alta: caracterizados por tener una cubertura de copa de más del cincuenta por ciento o una altura promedio de los árboles dominantes igual o mayor a dieciséis metros. Determinados a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000 y del análisis de la información dasométrica del Inventario Nacional Forestal y de Suelos;
b) Terrenos forestales de productividad media: caracterizados por tener una cobertura de copa de entre veinte y cincuenta por ciento o una altura promedio de los árboles dominantes menor de dieciséis metros. Determinados a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000 y del análisis de la información dasométrica del Inventario Nacional Forestal y de Suelos;
c) Terrenos forestales de productividad baja: Caracterizados por tener una cobertura de copa inferior al veinte por ciento. Determinados a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000 y del análisis de la información dasométrica del Inventario Nacional Forestal y de Suelos;
d) Terrenos con vegetación forestal de zonas áridas: Son los terrenos forestales con vegetación de zonas áridas aptos para el aprovechamiento de recursos forestales no maderables, determinados a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000;
e) Terrenos adecuados para realizar forestaciones: Aquellos terrenos que por sus características topográficas y edafológicas son adecuados para el establecimiento de vegetación forestal con propósitos de conservación, restauración o producción comercial, determinados a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000; y
f) Terrenos preferentemente forestales: terrenos de aptitud preferentemente forestal, no degradados (grado ligero o nulo), adecuados para el establecimiento de plantaciones forestales, determinados a partir de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000 y el Modelo Digital de Elevación (MDE) escala 1:50,000.

III. Zonas de restauración. Esta categoría representa a los terrenos forestales y preferentemente forestales que muestran evidencias de degradación en diferente grado, por lo que se consideran con un alto riesgo de pérdida del recurso forestal. Son terrenos de aptitud forestal dedicados a otros usos o que están en proceso de degradación por incendios, plagas, y otros factores. Incluyen a los terrenos con riesgos de erosión evidente y se dividen en:

a) Terrenos forestales con degradación alta: Zonas identificadas con degradación extrema y fuerte, las cuales de acuerdo a la descripción de la metodología de los insumos utilizados representan terrenos con presencia de cárcavas. Determinados por el análisis de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000; Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana escala 1:250,000, Estudio sobre la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana escala 1:1'000,000 y el mapa nacional de erosión hídrica de suelos escala 1:75,000;
b) Terrenos preferentemente forestales con degradación alta: caracterizados por carecer de vegetación forestal y mostrar evidencia de erosión severa, con presencia de cárcavas. Determinados por el análisis de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000; Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana escala 1:250,000, Estudio sobre la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana escala 1:1'000,000, el Mapa nacional de erosión hídrica de suelos escala 1:75,000;
c) Terrenos forestales o preferentemente forestales con degradación media: caracterizados por tener una cobertura de copa menor al veinte por ciento y mostrar evidencia de erosión severa, con presencia de canalillos. Determinados por el análisis de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000; Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana y el Estudio sobre la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana escala 1:1'000,000 y del análisis

de la información dasométrica del Inventario Nacional Forestal y de Suelos;

d) Terrenos forestales o preferentemente forestales con degradación baja: caracterizados por tener una cobertura de copa inferior al veinte por ciento y mostrar evidencia de erosión laminar. Determinados por el análisis de la Carta de uso del suelo y vegetación, serie IV escala 1:250,000; Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana escala 1:250,000, Estudio sobre la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana escala 1:1'000,000 y el Mapa nacional de erosión hídrica de suelos escala 1:75,000 y del análisis de la información dasométrica del Inventario Nacional Forestal y de Suelos; y,

e) Terrenos forestales o preferentemente forestales degradados que se encuentran sometidos a tratamientos de recuperación forestal tales como forestación, reforestación o regeneración natural; determinados por el análisis la Carta de uso del suelo y vegetación, serie III 24 y serie IV escala 1:250,000.

LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE (LGVS)

Así como se encuentra regulado el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales forestales, la *Ley General de Vida Silvestre* (D.O.F., 3 de julio del 2000) tiene como objeto promover la conservación, a través de la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable, de modo que simultáneamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la nación ejerce su jurisdicción, mediante la regulación de las condiciones y procedimientos bajo los cuales se debe realizar tal aprovechamiento.

Asimismo, establece la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de vida silvestre.

Toda la vida silvestre será regulada por esta Ley con excepción de los recursos forestales maderables y no maderables y de las especies cuyo medio de vida total sea el agua, será regulado por las leyes forestal y de pesca, respectivamente, salvo que se trate de especies o poblaciones en riesgo.

Se entiende por vida silvestre de conformidad con la fracción XLVI del artículo 3° de la LGVS:

> Los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales (que son las especies domésticas que se establecen en hábitats naturales. fr. XIV)

Conforme al artículo 4° de la LGVS, es deber de todos los habitantes del país conservar la vida silvestre; queda prohibido cualquier acto que implique su destrucción, daño o perturbación, en perjuicio de los intereses de la Nación.

Los propietarios o legítimos poseedores de los predios en donde se distribuye la vida silvestre, tendrán derechos de aprovechamiento sustentable sobre sus ejemplares, partes y derivados en los términos prescritos en la presente Ley y demás disposiciones

aplicables.

Las facultades de la Federación en materia de vida silvestre se enumeran en el artículo 9°:

I. La formulación, conducción, operación y evaluación, con la participación que corresponda a las entidades federativas, de la política nacional sobre la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat, así como la elaboración y aplicación de los programas y proyectos que se establezcan para ese efecto.
II. La reglamentación de la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat.
III. La identificación de las especies y poblaciones en riesgo y la determinación de especies y poblaciones prioritarias para la conservación.
IV. La atención de los asuntos relativos a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en zonas que no sean de jurisdicción de las Entidades Federativas.
V. La expedición de las normas oficiales mexicanas relacionadas con las materias previstas en la presente Ley.
VI. La atención de los asuntos relativos a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre nacional, en los casos de actos originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de otros países, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier país, que pudieran afectar la vida silvestre nacional.
VII. La atención de los asuntos relativos a la vida silvestre en los casos de actos originados en el territorio nacional o en zonas sujetas a la jurisdicción de la Nación que pudieran afectar la vida silvestre en el territorio, o en zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de otros países, o de zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier país.
VIII. La promoción del establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo de mercados nacionales e internacionales para la vida silvestre basados en criterios de sustentabilidad, así como la aplicación de los instrumentos de política ambiental para estimular el logro de los objetivos de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.
IX. La conducción de la política nacional de información y difusión en materia de vida silvestre, así como la integración, seguimiento y actualización del Subsistema Nacional de Información sobre la Vida Silvestre.
X. La promoción del desarrollo de proyectos, estudios y actividades encaminados a la educación, capacitación e investigación sobre la vida silvestre, para el desarrollo del conocimiento técnico y científico y el fomento de la utilización del conocimiento tradicional.
XI. La promoción, registro y supervisión técnica del establecimiento de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre.
XII. El otorgamiento, suspensión y revocación de registros, autorizaciones, certificaciones y demás actos administrativos vinculados al aprovechamiento y liberación de ejemplares de las especies y poblaciones silvestres y el otorgamiento, suspensión y revocación de licencias para el ejercicio de la caza deportiva y para la prestación de servicios de aprovechamiento en caza deportiva.
XIII. El otorgamiento, suspensión y revocación de autorizaciones y demás actos administrativos vinculados a la conservación, traslado, importación, exportación y tránsito por el territorio nacional de la vida silvestre.
XIV. La atención de los asuntos relativos al manejo, control y remediación de problemas asociados a ejemplares y poblaciones que se tornen perjudiciales.
XV. La atención de los asuntos relativos al manejo, control y remediación de problemas asociados a ejemplares y poblaciones ferales que se encuentren en dos o más entidades federativas o en territorio insular y en las demás zonas donde la Nación ejerce jurisdicción, en coordinación con las entidades federativas involucradas cuando éstas lo consideren conveniente.
XVI. El establecimiento y aplicación de las medidas de sanidad relativas a la vida silvestre.
XVII. La regulación y aplicación de las medidas relativas al hábitat crítico y a las áreas de refugio para proteger las especies acuáticas.
XVIII. La emisión de recomendaciones a las autoridades estatales competentes en materia de vida silvestre, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación en materia de conservación y aprovechamiento sustentable.
XIX. La atención y promoción de los asuntos relativos al trato digno y respetuoso de la fauna silvestre.
XX. La promoción del establecimiento de las condiciones para el manejo y destino de ejemplares fuera de su hábitat

natural, de conformidad con los procedimientos establecidos en la presente ley.

XXI. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y de las normas que de ella se deriven, así como la imposición de las medidas de seguridad y de las sanciones administrativas establecidas en la propia Ley, con la colaboración que corresponda a las entidades federativas.

El artículo 10° establece las facultades de los estados y el Distrito Federal:

I. La formulación y conducción de la política estatal sobre la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre la que, en todo caso, deberá ser congruente con los lineamientos de la política nacional en la materia.

II. La emisión de las leyes para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, en las materias de su competencia.

III. La regulación para el manejo, control y remediación de los problemas asociados a ejemplares y poblaciones ferales, así como la aplicación de las disposiciones en la materia, dentro de su ámbito territorial.

IV. La compilación de la información sobre los usos y formas de aprovechamiento de ejemplares, partes y derivados de la vida silvestre con fines de subsistencia por parte de las comunidades rurales y la promoción de la organización de los distintos grupos y su integración a los procesos de desarrollo sustentable en los términos de esta Ley.

V. El apoyo, asesoría técnica y capacitación a las comunidades rurales para el desarrollo de actividades de conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, la elaboración de planes de manejo, el desarrollo de estudios de poblaciones y la solicitud de autorizaciones.

VI. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia de vida silvestre; la integración, seguimiento y actualización del Sistema Estatal de Información sobre la Vida Silvestre en compatibilidad e interrelación con el Subsistema Nacional de Información sobre la Vida Silvestre, en el ámbito de su jurisdicción territorial.

VII. La creación y administración del registro estatal de las organizaciones relacionadas con la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

VIII. La creación y administración del registro estatal de los prestadores de servicios vinculados a la transformación, tratamiento, preparación, aprovechamiento y comercialización de ejemplares, partes y derivados de la vida silvestre, así como la supervisión de sus actividades.

IX. La creación y administración del padrón estatal de mascotas de especies silvestres y aves de presa.

X. La coordinación de la participación social en las actividades que incumben a las autoridades estatales.

XI. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia de vida silvestre, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación en materia de conservación y aprovechamiento sustentable.

Así mismo, el artículo 13° establece las facultades de los municipios:

Además de las atribuciones vinculadas a esta materia que les confiere el artículo 115 constitucional, ejercerán las que les otorguen las leyes estatales en el ámbito de sus competencias, así como aquellas que les sean transferidas por las Entidades Federativas, mediante acuerdos o convenios.

CONVENIOS DE COORDINACIÓN

La Federación, por conducto de la SEMARNAT, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los estados, con la participación, en su caso, de sus municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

I. Autorizar, registrar y supervisar técnicamente el establecimiento de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre;

II. Atender los asuntos relativos al manejo, control y remediación de problemas asociados a ejemplares y poblaciones que se tornen perjudiciales;
III. Aplicar las medidas de sanidad relativas a la vida silvestre;
IV. Aplicar las medidas relativas al hábitat crítico y a las áreas de refugio para proteger las especies acuáticas reguladas en la presente Ley;
V. Promover y aplicar las medidas relativas al trato digno y respetuoso de la fauna silvestre;
VI. Promover el establecimiento de las condiciones para el manejo y destino de ejemplares fuera de su hábitat natural, de conformidad con los procedimientos establecidos en la presente Ley;
VII. Llevar a cabo la inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y de las normas que de ella se deriven, así como imponer las medidas de seguridad y las sanciones administrativas establecidas en la propia Ley;
VIII. Promover el establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo de mercados estatales para la vida silvestre, basados en criterios de sustentabilidad, así como aplicar los instrumentos de política ambiental para estimular el logro de los objetivos de conservación y aprovechamiento sustentable de la misma;
IX. Otorgar, suspender, modificar y revocar las autorizaciones, certificaciones, registros y demás actos administrativos vinculados al aprovechamiento y liberación de ejemplares de las especies y poblaciones silvestres, al ejercicio de la caza deportiva y para la prestación de servicios de este tipo de aprovechamiento, así como para la colecta científica, de conformidad con las normas y demás disposiciones legales aplicables, o
X. Promover el desarrollo de proyectos, estudios y actividades encaminados a la educación, capacitación e investigación sobre la vida silvestre, para el desarrollo del conocimiento técnico y científico y el fomento de la utilización del conocimiento tradicional.

En relación con el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, el artículo 18° de la LGVS, establece el por una parte el derecho de los propietarios y legítimos poseedores de predios en donde se distribuye la vida silvestre, a realizar un aprovechamiento sustentable y por la otra la obligación de contribuir a conservar el hábitat en los términos de esta misma legislación.

Este derecho, puede transferirse a terceros, conservando el derecho a participar de los beneficios que se deriven de dicho aprovechamiento. Los propietarios y legítimos poseedores de dichos predios, así como los terceros que realicen el aprovechamiento, serán responsables solidarios de los efectos negativos que éste pudiera tener para la conservación de la vida silvestre y su hábitat.

El artículo 39° de la LGVS establece que:

Los propietarios o legítimos poseedores de los predios o instalaciones en los que se realicen actividades de conservación de Vida Silvestre deberán dar aviso a la Secretaría, la cual procederá a su incorporación al Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre. Asimismo, cuando además se realicen actividades de aprovechamiento, deberán solicitar el registro de dichos predios o instalaciones como Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre".

Las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre, serán el elemento básico para integrar el Sistema Nacional de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, y tendrán como objetivo general la conservación de hábitat natural, poblaciones y ejemplares de especies silvestres. Podrán tener objetivos específicos de restauración, protección, mantenimiento, recuperación, reproducción, repoblación, reintroducción, investigación, rescate, resguardo, rehabilitación, exhibición, recreación, educación ambiental y aprovechamiento sustentable.

Para solicitar el registro de un predio como unidad de manejo para la conservación de vida silvestre, deberá presentarse ante la Secretaría el expediente con los datos generales, los títulos que acrediten la propiedad o legítima posesión del promovente sobre los predios; la ubicación geográfica, superficie y colindancias de los mismos; y un plan de

manejo.

El plan de manejo deberá contener:

a) Sus objetivos específicos; metas a corto, mediano y largo plazos; e indicadores de éxito.
b) Información biológica de la o las especies sujetas a plan de manejo.
c) La descripción física y biológica del área y su infraestructura.
d) Los métodos de muestreo.
e) El calendario de actividades.
f) Las medidas de manejo del hábitat, poblaciones y ejemplares.
g) Las medidas de contingencia.
h) Los mecanismos de vigilancia.
i) En su caso, los medios y formas de aprovechamiento y el sistema de marca para identificar los ejemplares, partes y derivados que sean aprovechados de manera sustentable.

El plan de manejo deberá ser elaborado por el responsable técnico, quien será responsable solidario con el titular de la unidad registrada, del aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, su conservación y la de su hábitat, en caso de otorgarse la autorización y efectuarse el registro.

Analizada la solicitud, la Secretaría expedirá, en un plazo no mayor de sesenta días, una resolución en la que podrá:

1. Registrar estas unidades y aprobar sus planes de manejo en los términos presentados para el desarrollo de las actividades.
2. Condicionar el desarrollo de las actividades a la modificación del plan de manejo, en cuyo caso, se señalarán los criterios técnicos para efectuar dicha modificación.

La SEMARNAT será la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Unidades de manejo, para la conservación de la vida silvestre.

LA NOM-059-SEMARNAT-2010

El 30 de diciembre del 2010, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la *"Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo."*

El punto 1 de la Norma establece su objeto:

Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto identificar las especies o poblaciones de flora y fauna silvestres en riesgo en la República Mexicana, mediante la integración de las listas correspondientes, así como establecer los criterios de inclusión, exclusión o cambio de categoría de riesgo para las especies o poblaciones, mediante un método de evaluación de su riesgo de extinción.

El punto 2.2. establece las diferentes categorías de riesgo a que están sujetas las especies, de la siguiente forma:

Categorías de riesgo
2.2.1 Probablemente extinta en el medio silvestre (E)

> Aquella especie nativa de México cuyos ejemplares en vida libre dentro del Territorio Nacional han desaparecido, hasta donde la documentación y los estudios realizados lo prueban, y de la cual se conoce la existencia de ejemplares vivos, en confinamiento o fuera del Territorio Mexicano.
> 2.2.2 En peligro de extinción (P)
> Aquellas cuyas áreas de distribución o tamaño de sus poblaciones en el Territorio Nacional han disminuido drásticamente poniendo en riesgo su viabilidad biológica en todo su hábitat natural, debido a factores tales como la destrucción o modificación drástica del hábitat, aprovechamiento no sustentable, enfermedades o depredación, entre otros.
> 2.2.3 Amenazadas (A)
> Aquellas que podrían llegar a encontrarse en peligro de desaparecer a corto o mediano plazo, si siguen operando los factores que inciden negativamente en su viabilidad, al ocasionar el deterioro o modificación de su hábitat o disminuir directamente el tamaño de sus poblaciones.
> 2.2.4 Sujetas a protección especial (Pr)
> Aquellas que podrían llegar a encontrarse amenazadas por factores que inciden negativamente en su viabilidad, por lo que se determina la necesidad de propiciar su recuperación y conservación o la recuperación y conservación de poblaciones de especies asociadas.

El anexo normativo III de la NOM-059-SEMARNAT-2010, establece la "Lista de especies en Riesgo", agrupándolas en función de los siguientes conceptos: Orden, Familia, Género, Especie, Subespecie, Sinonimia, Nombre Común, Categoría de protección, Método de evaluación del riesgo.

MANGLARES Y NOM 022-SEMARNAT-2003

Los manglares son definidos en la *"Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar"* (D.O.F., 10 de abril de 2003) que en el punto 3 "Definiciones", los conceptualiza de la siguiente forma:

> 3.40 Manglar: Comunidad arbórea y arbustiva de las regiones costeras tropicales y subtropicales, compuestas por especies halófitas facultativas o halófilas que poseen características ecofosiológicas distintivas como raíces aéreas, viviparidad, filtración y fijación de algunos tóxicos, mecanismos de exclusión o excreción de sales; pueden crecer en diferentes salinidades que van desde 0 hasta 90 ppm alcanzando su máximo desarrollo en condiciones salobres (Aprox. 15 ppm) En el ámbito nacional existen cuatro especies Rhizophora mangle, Conocarpus erecta, Avicennia germinans, Laguncularia racemosa.

De acuerdo con la *"Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas" (Ramsar, Irán, 2 de febrero de 1971), modificada según el Protocolo de París, 3.12.1982 y las Enmiendas de Regina, 28.5.1987* define a los humedales de la siguiente forma:

> Artículo 1°. A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

La NOM-022- SEMARNAT-2003 define a los humedales costeros como:

> Ecosistemas costeros de transición entre aguas continentales y marinas, cuya vegetación se caracteriza por ser

halófita e hidrófita, estacional o permanente, y que dependen de la circulación continua del agua salobre y marina. Asimismo, se incluyen las regiones marinas de no más de 6 m de profundidad en relación al nivel medio de la marea más baja.

Es necesario consignar una prohibición importante en la LGVS que incide directamente en el desarrollo de la urbanización:

Artículo 60 TER.- Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

Es importante mencionar que con fecha 7 de mayo de 2004, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "ACUERDO QUE ADICIONA LA ESPECIFICACIÓN 4.43 A LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-022-SEMARNAT-2003, QUE ESTABLECE LAS ESPECIFICACIONES PARA LA PRESERVACIÓN, CONSERVACIÓN, APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE Y RESTAURACIÓN DE LOS HUMEDALES COSTEROS EN ZONAS DE MANGLAR". Dicha reforma, para efectos de nuestro análisis establece:

4.43 La prohibición de obras y actividades estipuladas en los numerales 4.4 y 4.22 y los límites establecidos en los numerales 4.14 y 4.16 podrán exceptuarse siempre que en el informe preventivo o en la manifestación de impacto ambiental, según sea el caso se establezcan medidas de compensación en beneficio de los humedales y se obtenga la autorización de cambio de uso de suelo correspondiente.

Esto es, permite la urbanización del manglar. siempre que se pague la compensación ambiental derivada del cambio de uso del suelo forestal, y que sea esto indicado en la resolución de impacto ambiental.

El Poder Judicial Federal ha emitido la siguiente tesis de interés para nuestro estudio, en materia de vida silvestre: Tesis 2a. LIX/2008, 9ª. Época; 2ª. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Mayo de 2008; Pág. 239:

VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 55 BIS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la garantía de libertad de trabajo contenida en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta e irrestricta, pues está limitada a que la actividad que pretenda realizarse esté permitida por la ley y no afecte derechos de terceros o de la sociedad en general. En este sentido, el artículo 55 bis de la Ley General de Vida Silvestre, al prohibir la importación, exportación y reexportación de mamíferos marinos, no viola la mencionada garantía constitucional, pues tiene como objeto proteger a esas especies de la explotación que puede poner en peligro su existencia, en beneficio de las generaciones futuras, del equilibrio ecológico global y, por ende, del interés público.

SEGUNDA SALA. Amparo en revisión 1555/2006. Convimar, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Juan Díaz Romero. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero. (Amparo en revisión 46/2007. Delfines Interactivos, S.A. de C.V. 23 de abril de 2008. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Fernan-

do Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera).

LEGISLACIÓN DE PREVENCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Muchas naciones, como México, tienen condiciones físicas, climatológicas e hidrometeorológicas que, sumadas al cambio climático y el calentamiento global, así como al crecimiento desordenado de los centros de población, le hacen susceptibles a desastres, toda vez que estas alteraciones propician el incremento de la intensidad y frecuencia de la ocurrencia de fenómenos naturales.

La información estadística comprueba que, especialmente en los países subdesarrollados, la ocurrencia de desastres naturales contribuye a detener e inclusive a disminuir su desarrollo económico. Además de la pérdida de vidas, las pérdidas materiales llevan consigo las del patrimonio público y privado (viviendas, cosechas, productos, insumos, infraestructura urbana). En resumen, las catástrofes propician un incremento real y generalizado de la pobreza y un detrimento de la riqueza.

El calentamiento global y el cambio climático son una realidad. Se estima que la temperatura del planeta ha aumentado en los últimos 140 años entre 3 y 6 grados centígrados mientras que el nivel del mar puede haberse incrementado entre 10 y 25 centímetros en el mismo período.

El calentamiento global, que es un término utilizado para referirse al fenómeno del aumento de la temperatura media global, de la atmósfera terrestre y de los océanos, se produce principalmente por la contaminación del ambiente con gases que producen efecto invernadero y está asociado al cambio climático, que a su vez es generado tanto por la contaminación ambiental, como por la depredación y el uso indiscriminado de los recursos naturales.

Ello afecta gravemente al medio ambiente y por lo tanto al desarrollo. Pues sin un medio ambiente adecuado, las acciones de preservación y conservación no son posibles. Por ello debe establecerse una sinergia entre las acciones de conservación en los distintos ámbitos que hasta ahora se han estudiado, con el establecimiento de disposiciones que permitan enfrentar los efectos adversos del cambio climático, así como la contaminación ambiental.

Entre estas disposiciones se encuentran la *Ley General de Cambio Climático* y la *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, de la cual se presenta una síntesis con los aspectos más relevantes para nuestro estudio.

LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO
(D.O.F., 6 de junio del 2012)

Contiene disposiciones para la aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Objetivos de la Ley se precisan en el artículo 2°:

I. Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero;
II. Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático considerando en su caso, lo previsto por el artículo 2o. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y demás disposiciones derivadas de la misma;
III. Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático;
IV. Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno.
V. Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático;
VI. Establecer las bases para la concertación con la sociedad, y
VII. Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.

Definiciones

Se contienen en el artículo 3° de la *Ley General de Cambio Climático*, destacando las siguientes:

I. Adaptación: Medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos.
II. Cambio climático: Variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.
IV. Comisión: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.
V. Compuestos de efecto invernadero: Gases de efecto invernadero, sus precursores y partículas que absorben y emiten radiación infrarroja en la atmósfera;
VII. Consejo: Consejo de Cambio Climático.
VIII. Convención: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
IX. Corredores Biológicos: Ruta geográfica que permite el intercambio y migración de las especies de flora y fauna silvestre dentro de uno o más ecosistemas, cuya función es mantener la conectividad de los procesos biológicos para evitar el aislamiento de las poblaciones.
X. Degradación: Reducción del contenido de carbono en la vegetación natural, ecosistemas o suelos, debido a la intervención humana, con relación a la misma vegetación ecosistemas o suelos, si no hubiera existido dicha intervención.
XI. Emisiones: Liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero y/o sus precursores y aerosoles en la atmósfera, incluyendo en su caso compuestos de efecto invernadero, en una zona y un periodo de tiempo específicos.
XVIII. Gases de efecto invernadero: Aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y emiten radiación infrarroja.

Las principales atribuciones de la Federación, de acuerdo con el artículo 7° son las siguientes:

I. Formular y conducir la política nacional en materia de cambio climático;
II. Elaborar, coordinar y aplicar los instrumentos de política previstos por esta Ley;
III. Formular, conducir y publicar, con la participación de la sociedad, la Estrategia Nacional y el Programa, así como llevar a cabo su instrumentación, seguimiento y evaluación;
IV. Elaborar, actualizar y publicar el atlas nacional de riesgo, y emitir los criterios para la elaboración de los atlas de riesgo estatales;
V. Establecer procedimientos para realizar consultas públicas a la sociedad en general, los sectores público y privado, con el fin de formular la Estrategia Nacional y el Programa;
VI. Establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, de conformidad con esta Ley, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, en las materias siguientes:
    a) Preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres y acuáticos, y los recursos hídricos;
    b) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuacultura;
    c) Educación;
    d) Energía;
    e) Planeación nacional del desarrollo;
    f) Soberanía y seguridad alimentaria;
    g) Prevención y atención a enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;
    h) Protección civil;
    i) Transporte federal y comunicaciones;
    j) Desarrollo regional y desarrollo urbano;
    k) Demografía;
    l) Las demás que determinen otras leyes;
VII. Incorporar en los instrumentos de política ambiental criterios de mitigación y adaptación al cambio climático;
VIII. La creación y regulación del fondo;
IX. Crear, autorizar y regular el comercio de emisiones;
X. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;
XII. Promover la participación corresponsable de la sociedad en las materias previstas en esta ley;
XVIII. Establecer las bases e instrumentos para promover y apoyar el fortalecimiento de la competitividad de los sectores productivos transitando hacia una economía sustentable de bajas emisiones de carbono, mejorando su eficiencia energética, participando en el comercio de emisiones y en mecanismos de financiamiento nacionales o internacionales;
XXI. Colaborar con las entidades federativas en la instrumentación de sus programas para enfrentar al cambio climático mediante la asistencia técnica requerida y establecer acciones regionales entre dos o más entidades federativas;
XXII. Convocar a entidades federativas y municipios, para el desarrollo de acciones concurrentes para la mitigación y adaptación al cambio climático, en el ámbito de sus competencias;
XXIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación y adaptación al cambio climático en materia de hidrocarburos y energía eléctrica, para lograr el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos fósiles y renovables del país, de conformidad con la Ley para el Aprovechamiento sustentable de la Energía y la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, en lo que resulte aplicable;
XXIV. Elaborar y proponer las previsiones presupuestales para la adaptación y mitigación con el fin de reducir la vulnerabilidad del país ante los efectos adversos del cambio climático;
XXV. Emitir recomendaciones a las entidades federativas y municipios, con la finalidad de promover acciones en materia de cambio climático;
XXVI. Vigilar y promover, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella deriven, así como sancionar su incumplimiento;
XXVII. Expedir las disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas en las materias previstas por esta ley, así como vigilar su cumplimiento, y

XXVIII. Las demás que esta ley y otras leyes le atribuyan a la Federación.

El artículo 8° establece las atribuciones de las entidades federativas:

I. Formular, conducir y evaluar la política estatal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional;
II. Formular, regular, dirigir e instrumentar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, de acuerdo con la Estrategia Nacional y el Programa en las materias siguientes:
   a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos hídricos de su competencia;
   b) Seguridad alimentaria;
   c) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuacultura;
   d) Educación;
   e) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable;
   f) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones;
   g) Recursos naturales y protección al ambiente dentro de su competencia;
   h) Residuos de manejo especial;
   i) Protección civil, y
   j) Prevención y atención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático;
III. Incorporar en sus instrumentos de política ambiental, criterios de mitigación y adaptación al cambio climático;
IV. Elaborar e instrumentar su programa en materia de cambio climático, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a los sectores público, privado y sociedad en general;
V. Establecer criterios y procedimientos para evaluar y vigilar el cumplimiento del programa estatal en la materia y establecer metas e indicadores de efectividad e impacto de las acciones de mitigación y adaptación que implementen;
VI. Gestionar y administrar fondos locales para apoyar e implementar acciones en la materia;
VII. Celebrar convenios de coordinación con la federación, entidades federativas y los municipios, para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación;
VIII. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático;
IX. Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero para impulsar el transporte eficiente y sustentable, público y privado;
X. Realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los efectos adversos del cambio climático;
XI. Promover la participación corresponsable de la sociedad en la adaptación y mitigación, de conformidad con lo dispuesto en las leyes locales aplicables;
XIII. Elaborar, publicar y actualizar el atlas estatal de riesgo, en coordinación con sus municipios o delegaciones, conforme a los criterios emitidos por la federación;
XVIII. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven, así como sancionar su incumplimiento, y
XIX. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

En tanto que artículo 9° marca las atribuciones de los municipios:

I. Formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional y estatal;
II. Formular e instrumentar políticas y acciones para enfrentar al cambio climático en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, el Programa, el Programa estatal en materia de cambio climático y con las leyes aplicables, en las siguientes materias:
   a) Prestación del servicio de agua potable y saneamiento;
   b) Ordenamiento ecológico local y desarrollo urbano;

c) Recursos naturales y protección al ambiente de su competencia;
d) Protección civil;
e) Manejo de residuos sólidos municipales;
f) Transporte público de pasajeros eficiente y sustentable en su ámbito jurisdiccional;

IX. Gestionar y administrar recursos para ejecutar acciones de adaptación y mitigación ante el cambio climático;

XI. Vigilar y promover, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley, sus disposiciones reglamentarias y los demás ordenamientos que deriven de ella, y

XII. Las demás que señale esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables.

La federación y las entidades federativas, con la participación en su caso de sus Municipios, podrán suscribir convenios de coordinación o concertación con la sociedad en materia de cambio climático.

La *Ley General de Cambio Climático* establece en su artículo 26° los siguientes principios en la formulación de la política nacional de cambio climático:

I. Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de los ecosistemas y los elementos naturales que los integran;

II. Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático;

III. Precaución, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para posponer las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático;

IV. Prevención.

V. Adopción de patrones de producción y consumo por parte de los sectores público, social y privado para transitar hacia una economía de bajas emisiones en carbono;

VI. Integralidad y transversalidad, adoptando un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado para asegurar la instrumentación de la política nacional de cambio climático;

VII. Participación ciudadana, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia
Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático;

VIII. Responsabilidad ambiental, quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause;

IX. El uso de instrumentos económicos en la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio;

X. Transparencia, acceso a la información y a la justicia.

Objetivos de la política nacional de adaptación frente al cambio climático, conforme al artículo 27° de la *Ley General de Cambio Climático*:

I. Reducir la vulnerabilidad de la sociedad y los ecosistemas frente a los efectos del cambio climático;

II. Fortalecer la resiliencia y resistencia de los sistemas naturales y humanos;

III. Minimizar riesgos y daños, considerando los escenarios actuales y futuros del cambio climático;

IV. Identificar la vulnerabilidad y capacidad de adaptación y transformación de los sistemas ecológicos, físicos y sociales y aprovechar oportunidades generadas por nuevas condiciones climáticas;

V. Establecer mecanismos de atención inmediata y expedita en zonas impactadas por los efectos del cambio climático como parte de los planes y acciones de protección civil, y

VI. Facilitar y fomentar la seguridad alimentaria, la productividad agrícola, ganadera, pesquera, acuícola, la preservación de los ecosistemas y de los recursos naturales.

La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, deberán ejecutar acciones para la adaptación.

Conforme al artículo 29° de la *Ley General de Cambio Climático*, éstas son las Acciones de adaptación:

I. La determinación de la vocación natural del suelo;
II. El establecimiento de centros de población o asentamientos humanos, así como en las acciones de desarrollo, mejoramiento y conservación de los mismos;
III. El manejo, protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y suelos;
IV. La conservación, el aprovechamiento sustentable, rehabilitación de playas, costas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas para uso turístico, industrial, agrícola, pesquero, acuícola o de conservación;
V. Los programas hídricos de cuencas hidrológicas;
VI. La construcción y mantenimiento de infraestructura;
VII. La protección de zonas inundables y zonas áridas;
VIII. El aprovechamiento, rehabilitación o establecimiento de distritos de riego;
IX. El aprovechamiento sustentable en los distritos de desarrollo rural;
X. El establecimiento y conservación de las áreas naturales protegidas y corredores biológicos;
XI. La elaboración de los atlas de riesgo;
XII. La elaboración y aplicación de las reglas de operación de programas de subsidio y proyectos de inversión;
XIII. Los programas de conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad;
XIV. Los programas del Sistema Nacional de Protección Civil;
XV. Los programas sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano;
XVI. Los programas en materia de desarrollo turístico;
XVII. Los programas de prevención de enfermedades derivadas de los efectos del cambio climático, y
XVIII. La infraestructura estratégica en materia de abasto de agua, servicios de salud y producción y abasto de energéticos.

LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS (D.O.F., 8 de octubre de 2003)

Esta Ley tiene como objeto primordial garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación.

Se consideran de utilidad pública conforme al artículo 3° de la Ley:

I. Las medidas necesarias para evitar el deterioro o la destrucción que los elementos naturales puedan sufrir, en perjuicio de la colectividad, por la liberación al ambiente de residuos;
II. La ejecución de obras destinadas a la prevención, conservación, protección del medio ambiente y remediación de sitios contaminados, cuando éstas sean imprescindibles para reducir riesgos a la salud;
III. Las medidas de emergencia que las autoridades apliquen en caso fortuito o fuerza mayor, tratándose de contaminación por residuos peligrosos, y
IV. Las acciones de emergencia para contener los riesgos a la salud derivados del manejo de residuos.

Estas medidas, obras y acciones se llevarán a cabo con sujeción a los procedimientos de la legislación aplicable y conforme reglamento de esta Ley.

El artículo 5°, fracción X de la Ley que analizamos define como Gestión Integral de Residuos al:

Conjunto articulado e interrelacionado de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, administrati-

vas, sociales, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación, para el manejo de residuos, desde su generación hasta la disposición final, a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social, respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región.

La Ley que se analiza realiza una clasificación de residuos en la siguiente forma: Residuos Peligrosos –competencia de la federación–, Residuos de Manejo Especial –competencia de los estados– y Residuos Sólidos Urbanos –competencia de los municipios–.

Lo anterior de la siguiente forma:

Artículo 5. XXIX. Residuo: Material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás ordenamientos que de ella deriven;

XXX. Residuos de Manejo Especial: Son aquellos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos, o que son producidos por grandes generadores de residuos sólidos urbanos;

XXXII. Residuos Peligrosos: Son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley;

XXXIII. Residuos Sólidos Urbanos: Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole;

Artículo 18. Los residuos sólidos urbanos podrán subclasificarse en orgánicos e inorgánicos con objeto de facilitar su separación primaria y secundaria, de conformidad con los Programas Estatales y Municipales para la Prevención y la Gestión Integral de los Residuos, así como con los ordenamientos legales aplicables.

Artículo 19. Los residuos de manejo especial se clasifican como se indica a continuación, salvo cuando se trate de residuos considerados como peligrosos en esta Ley y en las normas oficiales mexicanas correspondientes:

I. Residuos de las rocas o los productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen para este fin, así como los productos derivados de la descomposición de las rocas, excluidos de la competencia federal conforme a las fracciones IV y V del artículo 5 de la Ley Minera;

II. Residuos de servicios de salud, generados por los establecimientos que realicen actividades médico-asistenciales a las poblaciones humanas o animales, centros de investigación, con excepción de los biológico-infecciosos;

III. Residuos generados por las actividades pesqueras, agrícolas, silvícolas, forestales, avícolas, ganaderas, incluyendo los residuos de los insumos utilizados en esas actividades;

IV. Residuos de los servicios de transporte, así como los generados a consecuencia de las actividades que se realizan en puertos, aeropuertos, terminales ferroviarias y portuarias y en las aduanas;

V. Lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales;

VI. Residuos de tiendas departamentales o centros comerciales generados en grandes volúmenes;

VII. Residuos de la construcción, mantenimiento y demolición en general;

VIII. Residuos tecnológicos provenientes de las industrias de la informática, fabricantes de productos electrónicos o de vehículos automotores y otros que al transcurrir su vida útil, por sus características, requieren de un manejo específico, y

IX. Otros que determine la Secretaría de común acuerdo con las entidades federativas y municipios, que así lo convengan para facilitar su gestión integral.

Artículo 21. Con objeto de prevenir y reducir los riesgos a la salud y al ambiente, asociados a la generación y manejo integral de residuos peligrosos, se deberán considerar cuando menos alguno de los siguientes factores que contribuyan a que los residuos peligrosos constituyan un riesgo:

I. La forma de manejo;
II. La cantidad;
III. La persistencia de las sustancias tóxicas y la virulencia de los agentes infecciosos contenidos en ellos;
IV. La capacidad de las sustancias tóxicas o agentes infecciosos contenidos en ellos, de movilizarse hacia donde se encuentren seres vivos o cuerpos de agua de abastecimiento;
V. La biodisponibilidad de las sustancias tóxicas contenidas en ellos y su capacidad de bioacumulación;
VI. La duración e intensidad de la exposición, y
VII. La vulnerabilidad de los seres humanos y demás organismos vivos que se expongan a ellos.

Al igual que en la demás legislación ambiental que hemos abordado, las facultades en materia de gestión de los residuos son concurrentes.

Al efecto corresponden a la Federación de conformidad con el artículo 7°, las siguientes:

I. Formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de residuos así como elaborar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y el de Remediación de Sitios Contaminados con éstos, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
II. Expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas para regular el manejo integral de los residuos peligrosos, su clasificación, prevenir la contaminación de sitios o llevar a cabo su remediación cuando ello ocurra;
III. Expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas para regular el manejo integral de los residuos de la industria minero-metalúrgica que corresponden a su competencia de conformidad con esta Ley y la Ley Minera;
IV. Expedir las normas oficiales mexicanas relativas al desempeño ambiental que deberá prevalecer en el manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial;
V. Expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan los criterios para determinar qué residuos estarán sujetos a planes de manejo, que incluyan los listados de éstos, y que especifiquen los procedimientos a seguir en el establecimiento de dichos planes;
VI. La regulación y control de los residuos peligrosos provenientes de pequeños generadores, grandes generadores o de microgeneradores, cuando estos últimos no sean controlados por las entidades federativas;
VII. Regular los aspectos ambientales relativos al transporte de los residuos peligrosos;
VIII. Verificar el cumplimiento de la normatividad en las materias de su competencia e imponer las medidas correctivas, de seguridad y sanciones que en su caso correspondan;
IX. Celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas para participar en la autorización y el control de los residuos peligrosos generados por microgeneradores, y brindarles asistencia técnica para ello;
X. Autorizar el manejo integral de residuos peligrosos, así como la prestación de los servicios correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta Ley;
XI. Promover, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, de otras dependencias y entidades involucradas, la creación de infraestructura para el manejo integral de los residuos con la participación de los inversionistas y representantes de los sectores sociales interesados;
XII. Autorizar la importación, exportación o tránsito de residuos peligrosos por el territorio nacional, de acuerdo con lo previsto en esta Ley;
XIII. Establecer y operar, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, el sistema para la prevención y control de contingencias y emergencias ambientales relacionadas con la gestión de residuos;
XIV. Promover la investigación, desarrollo y aplicación de tecnologías, equipos, sistemas y procesos que eliminen,

reduzcan o minimicen la liberación al ambiente y la transferencia, de uno a otro de sus elementos, de contaminantes provenientes de la gestión integral de los residuos;

XV. Promover la participación de cámaras industriales, comerciales y de otras actividades productivas, grupos y organizaciones públicas, académicas, de investigación, privadas y sociales, en el diseño e instrumentación de acciones para prevenir la generación de residuos, y llevar a cabo su gestión integral adecuada, así como la prevención de la contaminación de sitios y su remediación.

A las entidades federativas, conforme al artículo 9°, les corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:

I. Formular, conducir y evaluar la política estatal, así como elaborar los programas en materia de residuos de manejo especial, acordes al Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y el de Remediación de Sitios Contaminados con éstos, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Expedir conforme a sus respectivas atribuciones, y de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, los ordenamientos jurídicos que permitan darle cumplimiento conforme a sus circunstancias particulares, en materia de manejo de residuos de manejo especial, así como de prevención de la contaminación de sitios con dichos residuos y su remediación;

III. Autorizar el manejo integral de residuos de manejo especial, e identificar los que dentro de su territorio puedan estar sujetos a planes de manejo;

IV. Verificar el cumplimiento de los instrumentos y disposiciones jurídicas referidas en la fracción anterior en materia de residuos de manejo especial e imponer las sanciones y medidas de seguridad que resulten aplicables;

V. Autorizar y llevar a cabo el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con la Secretaría y con los municipios, conforme a lo dispuesto en los artículos 12 y 13 de este ordenamiento;

IX. Participar en el establecimiento y operación, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil y en coordinación con la Federación, de un sistema para la prevención y control de contingencias y emergencias ambientales derivadas de la gestión de residuos de su competencia;

XIV. Formular, establecer y evaluar los sistemas de manejo ambiental del gobierno estatal

XVIII. Someter a consideración de la Secretaría, los programas para el establecimiento de sistemas de gestión integral de residuos de manejo especial y la construcción y operación de rellenos sanitarios, con objeto de recibir asistencia técnica del Gobierno Federal para tal fin;

En adición a estas facultades previstas en el presente ordenamiento, cabe señalar que Los congresos de los estados, con arreglo a sus respectivas constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia.

Los ayuntamientos por su parte, conforme al artículo 115° Constitucional están facultados para emitir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas necesarias para el cumpimiento de las previsiones de esta Ley.

En este sentido, los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final, conforme a las siguientes facultades que precisa el artículo 10°:

I. Formular, por sí o en coordinación con las entidades federativas, y con la participación de representantes de los distintos sectores sociales, los Programas Municipales para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, los cuales deberán observar lo dispuesto en el Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos correspondiente

II. Emitir los reglamentos y demás disposiciones jurídico-administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones respectivas, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente Ley y en las disposiciones

legales que emitan las entidades federativas correspondientes;
III. Controlar los residuos sólidos urbanos;
IV. Prestar, por sí o a través de gestores, el servicio público de manejo integral de residuos sólidos urbanos, observando lo dispuesto por esta Ley y la legislación estatal en la materia;
V. Otorgar las autorizaciones y concesiones de una o más de las actividades que comprende la prestación de los servicios de manejo integral de los residuos sólidos urbanos;
VI. Establecer y mantener actualizado el registro de los grandes generadores de residuos sólidos urbanos;
VII. Verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos jurídicos en materia de residuos sólidos urbanos e imponer las sanciones y medidas de seguridad que resulten aplicables;
VIII. Participar en el control de los residuos peligrosos generados o manejados por microgeneradores, así como imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con la normatividad aplicable y lo que establezcan los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas respectivas, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

En el marco de la coordinación y la colaboración administrativa, el artículo 12° prevé la posibilidad de que la Federación, suscriba con los gobiernos de las entidades federativas convenios o acuerdos de coordinación, para las acciones siguientes:

I. La autorización y el control de las actividades realizadas por los microgeneradores de residuos peligrosos de conformidad con las normas oficiales mexicanas correspondientes;
II. El control de los residuos peligrosos que estén sujetos a los planes de manejo, de conformidad con lo previsto en la presente Ley;
III. El establecimiento y actualización de los registros que correspondan en los casos anteriores, y
IV. La imposición de las sanciones aplicables, relacionadas con los actos a los que se refiere este artículo.

Para el cumplimiento de los objetivos de la prevención y gestión integral de los residuos, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en ejercicio de sus facultades es la encargada de elaborar instrumentar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de conformidad con la Ley que se analiza, con el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos y demás disposiciones aplicables.

Del mismo modo, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán elaborar e instrumentar los programas locales para la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y planes de manejo especial.

LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL
(D.O.F., 7 de junio de 2013)

El 7 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de la Ley de*

Aguas Nacionales, del Código Penal Federal, de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos y de la Ley General de Bienes Nacionales."

De conformidad con el artículo 1º de la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* (LFRA), establece que:

> Ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.
>
> Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. Constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.
>
> El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales.

De acuerdo con el artículo 2º de la LFRA, se entiende por:

> III. Daño al ambiente: Pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables de los hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. Para esta definición se estará a lo dispuesto por el artículo 6o. de esta Ley;
>
> IV. Daño indirecto: Es aquel daño que en una cadena causal no constituye un efecto inmediato del acto u omisión que es imputado a una persona en términos de esta Ley.

De acuerdo con el artículo 6º de la LFRA que se analiza:

> No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de:
>
> I. Haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la Secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la Secretaría; o de que,
>
> II. No rebasen los límites previstos por las disposiciones que en su caso prevean las Leyes ambientales o las normas oficiales mexicanas.
>
> La excepción prevista por la fracción I del presente artículo no operará, cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

Por su parte, el artículo 10º de la LFRA establece:

> Toda persona física o moral que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental que proceda, en los términos de la presente Ley.
>
> De la misma forma estará obligada a realizar las acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al ambiente.

Respeto del régimen de responsabilidades, es regulado por los artículo del 11° al 19° de la LFRA en los siguientes términos:

Artículo 11. La responsabilidad por daños ocasionados al ambiente será subjetiva, y nacerá de actos u omisiones ilícitos con las excepciones y supuestos previstos en este Título.

En adición al cumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo anterior, cuando el daño sea ocasionado por un acto u omisión ilícitos dolosos, la persona responsable estará obligada a pagar una sanción económica.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá que obra ilícitamente el que realiza una conducta activa u omisiva en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias, a las normas oficiales mexicanas, o a las autorizaciones, licencias, permisos o concesiones expedidas por la Secretaría u otras autoridades.

Artículo 12. Será objetiva la responsabilidad ambiental, cuando los daños ocasionados al ambiente devengan directa o indirectamente de:

I. Cualquier acción u omisión relacionada con materiales o residuos peligrosos;

II. El uso u operación de embarcaciones en arrecifes de coral;

III. La realización de las actividades consideradas como Altamente Riesgosas, y

IV. Aquellos supuestos y conductas previstos por el artículo 1913 del Código Civil Federal.

Artículo 13. La reparación de los daños ocasionados al ambiente consistirá en restituir a su Estado Base los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación.

La reparación deberá llevarse a cabo en el lugar en el que fue producido el daño.

Los propietarios o poseedores de los inmuebles en los que se haya ocasionado un daño al ambiente, deberán permitir su reparación, de conformidad a esta Ley. El incumplimiento a dicha obligación dará lugar a la imposición de medios de apremio y a la responsabilidad penal que corresponda.

Los propietarios y poseedores que resulten afectados por las acciones de reparación del daño al ambiente producido por terceros, tendrán derecho de repetir respecto a la persona que resulte responsable por los daños y perjuicios que se les ocasionen.

Artículo 14. La compensación ambiental procederá por excepción en los siguientes casos:

I. Cuando resulte material o técnicamente imposible la reparación total o parcial del daño, o

II. Cuando se actualicen los tres supuestos siguientes:

a) Que los daños al ambiente hayan sido producidos por una obra o actividad ilícita que debió haber sido objeto de evaluación y autorización previa en materia de impacto ambiental o cambio de uso de suelo en terrenos forestales;

b) Que la Secretaría haya evaluado posteriormente en su conjunto los daños producidos ilícitamente, y las obras y actividades asociadas a esos daños que se encuentren aún pendientes de realizar en el futuro, y

c) Que la Secretaría expida una autorización posterior al daño, al acreditarse plenamente que tanto las obras y las actividades ilícitas, como las que se realizarán en el futuro, resultan en su conjunto sustentables, y jurídica y ambientalmente procedentes en términos de lo dispuesto por las Leyes ambientales y los instrumentos de política ambiental.

En los casos referidos en la fracción II del presente artículo, se impondrá obligadamente la sanción económica sin los beneficios de reducción de los montos previstos por esta Ley. Asimismo, se iniciarán de manera oficiosa e inmediata los procedimientos de responsabilidad administrativa y penal a las personas responsables.

Las autorizaciones administrativas previstas en el inciso c) de este artículo no tendrán validez, sino hasta el momento en el que el responsable haya realizado la compensación ambiental, que deberá ser ordenada por la Secretaría mediante condicionantes en la autorización de impacto ambiental, y en su caso, de cambio de uso de suelo en terrenos forestales.

La compensación por concepto de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, se llevará a cabo en términos de lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Los daños patrimoniales y los perjuicios sufridos podrán reclamarse de conformidad con el Código Civil Federal.

Artículo 15. La compensación ambiental podrá ser total o parcial. En éste último caso, la misma será fijada en la proporción en que no haya sido posible restaurar, restablecer, condiciones o relación de interacción de los elementos naturales dañados.

Artículo 17. La compensación ambiental consistirá en la inversión o las acciones que el responsable haga a su cargo, que generen una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, según corresponda, y equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño.

Dicha inversión o acciones deberán hacerse en el ecosistema o región ecológica en donde se hubiese ocasionado el daño. De resultar esto materialmente imposible la inversión o las acciones se llevarán a cabo en un lugar alternativo, vinculado ecológica y geográficamente al sitio dañado y en beneficio de la comunidad afectada. En este último caso serán aplicables los criterios sobre sitios prioritarios de reparación de daños, que en su caso expida la Secretaría en términos de lo dispuesto por la Sección 5, Capítulo Tercero del presente Título.

El responsable podrá cumplir con la obligación prevista en el presente artículo, mediante la contratación de terceros.

Artículo 19. La sanción económica prevista en la presente Ley, será accesoria a la reparación o compensación del Daño ocasionado al ambiente y consistirá en el pago por un monto equivalente de:

I. De trescientos a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción, cuando el responsable sea una persona física, y

II. De mil a seiscientos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción, cuando la responsable sea una persona moral.

Dicho monto se determinará en función de daño producido.

La LFRA establece las siguientes prescripciones respecto a quiénes pueden iniciar los procedimientos para exigir la responsabilidad ambiental:

Artículo 27. Las personas e instituciones legitimadas conforme al artículo 28 de la presente Ley, podrán demandar la responsabilidad ambiental y el cumplimiento de las obligaciones, pagos y prestaciones previstos en este Título, en términos de lo dispuesto por la presente Ley, el Código Federal de Procedimientos Civiles, o de conformidad a la ley federal que regule los procedimientos judiciales a los que hace referencia el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 28. Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la Sanción Económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a:

I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;

II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;

III. La Federación a través de la procuraduría, y

IV. Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría.

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.

Artículo 29. La acción a la que hace referencia el presente Título prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos.

Salvo en los casos previstos en los artículos 23 y 28 de la presente Ley, ninguna de las partes será condenada al pago de gastos y costas judiciales.

Resulta de especial interés el consignar lo establecido en el artículo 30° de la Ley que se analiza:

> Artículo 30. El Poder Judicial de la Federación contará con juzgados de Distrito con jurisdicción especial en materia ambiental.
>
> En ausencia de los anteriores serán competentes para conocer de los procedimientos judiciales de responsabilidad ambiental a que hace referencia el presente Título los jueces de distrito que correspondan según la materia.

Operación, control y gestión del desarrollo urbano

Entendemos por *control del desarrollo urbano*, al conjunto de actos y procedimientos por medio de los cuales, las autoridades de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, supervisan que la gestión y actividad urbanas se lleven a cabo de acuerdo con lo dispuesto por la legislación urbanística, los Programas y reglamentos en materia de Desarrollo Urbano Sustentable y demás ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables.

El ejercicio urbanístico de derechos reales sobre áreas, predios o inmuebles ubicados en centros urbanos o rurales de población se realiza mediante la transformación de la realidad física con la ejecución de obras e instalaciones públicas o privadas, proyectos de urbanización, lotificación o edificación, independientemente del régimen de tenencia a que se encuentren sujetos dichas áreas o predios.

Dicho ejercicio se encuentra condicionado a la autorización urbanística de las autoridades competentes, quienes al amparo de la zonificación urbanística y contenido de los Programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento ecológico aplicables regulan, controlan, orientan y restringen en su caso el aprovechamiento de áreas o predios en centros de población.

Dicha situación jurídica de las áreas y predios se encuentra claramente delimitada en lo dispuesto por los artículos 27°, 28°, 38°, 53°, 54° y 55° de la *Ley General de Asentamientos Humanos*, que establecen:

> Artículo 27°. Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.
>
> Artículo 28°.Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.
>
> Las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.

Artículo 38°. El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Artículo 53°. No surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta Ley; la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano.

Artículo 54°. Los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras, actos, convenios y contratos a que se refiere el artículo anterior, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto en esta Ley, la legislación estatal de desarrollo urbano y otras disposiciones jurídicas aplicables; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.

Artículo 55°. No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano.

No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL SUELO

Nuestra vigente Constitución, establece el concepto de propiedad originaria, al señalar que las tierras y aguas dentro de los límites territoriales corresponde originariamente a la Nación, quien tendrá la facultad de permitir su aprovechamiento a los particulares constituyendo la propiedad privada.

La Constitución Mexicana, en 1917, confirió a la propiedad territorial en nuestro país un carácter eminentemente de función social, que pretende realizar una distribución equitativa de la riqueza pública y proveer a su conservación.

El artículo 27° estableció dos clases de propiedad: la Originaria y la Derivada. Originariamente, corresponde a la Nación la propiedad, pero puede transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo así la propiedad privada. Esto fue así para que el derecho de propiedad dejara de ser natural, inherente al hombre, y se volvió temporal y con función social.

Así, nuestra Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada, sin embargo, la función social de este derecho delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, y garantiza, en sus artículos 14° y 16° que nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones, bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante procedimientos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Con otras palabras, no se recoge en la Constitución vigente aquella concepción decimonónica de la *propiedad*, sino otra conformada como un haz de facultades sobre

las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio este llamada a cumplir. Ello es así porque la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en el siglo XX con el constitucionalismo social mexicano una transformación tan profunda que incorpora finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer.

La propiedad inmobiliaria en particular, se ha visto afectada con la mayor intensidad por esa transformación social en lo que concierne a la restricción o moralización de las facultades de dominio o aprovechamiento e imposición de deberes positivos al titular tanto respecto de la propiedad que recae sobre suelos susceptibles de aprovechamiento urbanístico como respecto de la propiedad de tierras agrícolas o forestales. Late ahí ya, pues, la fundamentación jurídico-constitucional por la cual es hoy posible que, a través de la ordenación urbanística, se delimite, el ejercicio de las facultades inherentes al derecho de propiedad sobre las diferentes clases en que se divide el suelo de un municipio.

En efecto, nuestro constitucionalismo social en materia urbanística impone la obligación al propietario o poseedor de áreas y predios:

a) De utilizar su propiedad con las restricciones y de acuerdo con los aprovechamientos urbanísticos contenidos en la zonificación de usos, reservas, provisiones y destinos contenidos en los Programas de Desarrollo Urbano, así como las contenidas en la legislación urbanística.
b) De no utilizar o aprovechar su propiedad o posesiones cuando esto importe un perjuicio a la sociedad.
c) De regresar a la Nación los bienes que le fueron aportados, mediando utilidad pública e interés de la sociedad, así como una causa de utilidad pública e indemnización.

USO, APROVECHAMIENTO Y GOCE DE BIENES NACIONALES

Como ya se mencionó anteriormente, el artículo 27° constitucional, estableció dos clases de propiedad: la Originaria y la Derivada. Originariamente, corresponde a la Nación la propiedad, pero puede transmitir el dominio de ellas a los particulares, en condiciones y casos determinados.

Asimismo, la *Ley General de Bienes Nacionales* (D.O.F., 20 de mayo de 2004), reglamentaria del citado artículo 27°, en su artículo 8° establece que todos los habitantes de la República pueden utilizar los bienes de uso común sin más restricciones que los que la propia ley establezca, pero también prevé la posibilidad en su párrafo segundo de que los aprovechen en su beneficio particular mediante concesiones, autorizaciones o

permisos otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

Así, un particular puede usar, aprovechar y gozar, territorios en zona federal, playas (Zona Federal Marítimo Terrestre), terrenos ganados al mar o aguas propiedad de la Nación, o a través de la explotación de recursos naturales mediante éstas figuras de concesiones o permisos.

Los usos permitidos en las concesiones pueden ir desde el habitacional, hasta la explotación de recursos naturales; la construcción y operación de puertos o marinas, comercios, hospedaje, prestación de servicios, entre otros.

Por ello, dentro de la operación y control urbano del suelo, es importante tomar en cuenta las tierras y aguas nacionales, pues si bien es cierto que la jurisdicción en este tema es de carácter federal, también lo es, que dichos bienes se encuentran a lo largo y ancho del territorio nacional y dentro de las delimitaciones territoriales de los estados y municipios, por lo que aunque las autorizaciones, permisos o concesiones, no se otorgan a nivel estatal y municipal, las propias Leyes y reglamentos que derivan del artículo 27° Constitucional y de la *Ley General de Bienes Nacionales*, establecen la concurrencia de las autoridades federales, estatales y/o municipales en cuanto al otorgamiento de congruencias de uso de suelo y compatibilidades conforme a los Programas de Desarrollo Sectoriales, Regionales y Urbanos. Un ejemplo se da en las zonas costeras del país, que tienen gran atractivo turístico, por lo que los inversionistas dedicados al ramo buscan ubicar establecimientos del ramo, en estas áreas, para lo cual es común que soliciten la concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre o Terrenos ganados al mar.

Al respecto el artículo 6° de la *Ley General de Bienes Nacionales* indica:

> Para el debido aprovechamiento, uso, explotación, administración y vigilancia de las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, se considerarán sus características y uso turístico, industrial, agrícola o acuícola, en congruencia con los programas maestros de control y aprovechamiento de tales bienes, cuya elaboración estará a cargo de la Secretaría.

En el mismo orden de ideas, el artículo 26°, del *Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar* precisa:

> Toda solicitud de concesión en los términos de la Ley y del presente Capítulo, deberá hacerse por escrito ante la Secretaría, en original y dos copias proporcionando los datos y elementos siguientes:
>
> IX. Constancias de las autoridades estatales o municipales, respecto de la congruencia de los usos del suelo en relación al predio colindante.

De tal suerte que el otorgamiento de las autorizaciones, permisos o concesiones, está sujeto entre otros requisitos a que el tipo de aprovechamiento que se pretende realizar y las obras o instalaciones que para ello se requieran sea compatible con los programas de Desarrollo Sectoriales, Regionales y los programas de desarrollo urbano municipales.

EL CONTROL DE USOS, APROVECHAMIENTOS, CONSTRUCCIONES Y EDIFICACIONES

LAS LICENCIAS, AUTORIZACIONES Y PERMISOS URBANÍSTICOS

La autorización urbanística es un acto esencialmente unilateral de la administración pública, mediante el cual el particular podrá ejercer una actividad para lo que esté previamente legitimado, pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará. Dentro del ámbito de estas autorizaciones se encuentran las licencias, que son medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos, pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio.

El universo de las licencias engloba el régimen jurídico de las actividades de los particulares para realizar actividades de aprovechamiento de predios o inmuebles,, o de índole industrial y comercial, cuyo contenido supone la observancia de medidas adicionales de sanidad, de salud pública, los reglamentos de policía y gobierno de las respectivas localidades, entre otros.

Respecto de su naturaleza jurídica, podemos concebirlas como actos administrativos mixtos, compuestos por elementos reglamentarios y elementos contractuales.

La cláusula o elemento reglamentario es en donde se fijan las normas a que ha de sujetarse la operación y contenido de las licencias, como lo son, las relativas a medidas, ubicaciones, límites de construcción o funcionamiento entre otras, teniendo la atribución el Estado de modificar éstas en cualquier momento, de acuerdo con las exigencias del interés público, sin que sea necesario el consentimiento del licenciatario particular. En el elemento contractual se materializan las ventajas económicas a favor del particular que representan para el licenciatario la garantía de sus inversiones, y tiene como propósito proteger los intereses legítimos del beneficiado con la licencia, creando una situación jurídica individual consistente en el derecho de explotar el uso o aprovechamiento descrito y en general, el acto contenido en la licencia.

Para evitar que el uso y aprovechamiento de predios y área dentro de los centros de población contradigan las normas urbanas contenidas en la legislación y programas de desarrollo urbano sustentable, el ordenamiento urbanístico impone un sistema de control preventivo cuya pieza fundamental lo constituyen las licencias de uso del suelo, construcción, urbanización, fraccionamiento, lotificación, y subdivisión o segregación, mismas que aplican en cualquier régimen de tenencia o propiedad, sea ejidal, comunal, pública, privada o en condominio. Lo anterior implica autorización para cualquier acto que implique aprovechamiento físico, económico, comercial o jurídico, así como la transformación de áreas, construcciones y predios, y además un sistema represivo o

sancionador para los infractores de la normativa urbanística.

Esta materia como ha quedado antes señalado, es regulada por las leyes urbanas de las entidades federativas y aplicadas mediante reglamentos y actos de autoridad por los ayuntamientos.

Las licencias urbanísticas son actos de autorización que remueven los obstáculos que se oponen al ejercicio del *ius utendi*, *fruendi et abutendi*, esto es, al ejercicio libre de un derecho del que es titular un sujeto autorizado, previa comprobación de que el ejercicio de dicho derecho se ajusta a las prescripciones de las leyes de desarrollo urbano, fraccionamientos, programas de desarrollo urbano y reglamentos de construcciones e imagen urbana aplicables. Esto es, no se trata de un derecho constitutivo reconocedor de derechos reales, sino permite un derecho de ejercicio para aprovechar económicamente un inmueble o ejercer actos de uso, disfrute o disposición física o jurídica. El derecho a construir, edificar o aprovechar un área o predio nace a través de un acto jurídico que se encuentra contenido y plasmado en el título o documento acreditatorio de propiedad o posesión civil, ejidal o de tenencia en cualquier modalidad. Sin embargo, el ejercicio de dicho derecho se encuentra sujeto a la obtención forzosa de la licencia urbanística que se trate.

Las licencias urbanísticas de uso del suelo, construcción, instalación, fraccionamiento, urbanización, lotificación, subdivisión, segregación, condominio y funcionamiento comercial, entre otras, constituyen actos jurídicos de la autoridad municipal mediante los cuales ésta permite que otros sujetos ejerciten su derecho a construir, aprovechar, fraccionar, lotificar, subdividir u operar económico-comercialmente un área, predio o inmueble en un centro urbano o rural de población, previa comprobación de las circunstancias establecidas por la Ley, los programas de desarrollo urbano y reglamentos municipales aplicables, o en virtud de dichos cuerpos jurídico normativos, como condicionantes de tal derecho real de ejercicio urbanístico.

El ámbito objetivo de aplicación de las licencias urbanísticas es amplísimo. Se encuentra sujeta a la legislación y control urbanístico toda acción de crecimiento urbano en áreas y predios que genere la transformación de suelo rural y urbano, las fusiones, subdivisiones, segregaciones, lotificaciones, relotificaciones y fraccionamientos de terrenos para el asentamiento humano. Los usos, cambios en el aprovechamiento y la utilización de áreas y predios; todas las acciones de urbanización, edificación, instalaciones, modificación de estructuras, actos de modificación del aspecto exterior de edificaciones, demoliciones y colocación de carteles que se realicen en centros rurales y urbanos, así como los actos económico comerciales de uso del suelo y subsuelo, así como los demás actos que señalen las leyes urbanas, los programas de desarrollo urbano y los reglamentos municipales aplicables.

Dentro del ámbito de actividades reguladas por las licencias también se encuentra el relativo a la apertura o funcionamiento económico comercial, así como la protección civil, que se implican mutuamente con las licencias de obra o edificación.

Cuando los actos de aprovechamiento, edificación, urbanización o uso del suelo se

realicen en inmuebles de jurisdicción o dominio público, o sean realizados en ejercicio de funciones o servicios públicos, se exigirá la licencia correspondiente, sin perjuicio de que se deba obtener la autorización o concesión necesarias por parte del titular de la administración pública competente.

Características de las licencias urbanísticas

La licencia urbanística tiene las siguientes características:

a) Su objeto es permitir y controlar la actividad autorizada y definirla en sus concretos límites.
b) Es constitutiva de derechos de aprovechamiento urbano (no de propiedad ni posesión), y crea vínculos jurídicos entre la administración pública y el beneficiario de la licencia.
c) Es de carácter real, porque se expide sobre áreas, predios, inmuebles en su acepción más amplia e inclusive se considera a los derechos reales constituidos sobre ellos, abstracción hecha del sujeto que la pide y sus circunstancias personales.
d) Es de naturaleza reglada.

Las características de las licencias urbanísticas antes enunciadas merecen los siguientes comentarios:

Las licencias urbanísticas son puntuales, esto es, se expiden caso por caso, no son generales, y se agotan en el caso que se realiza la actividad edificatoria, de aprovechamiento o al agotarse su vigencia.

Es permisiva de derechos de aprovechamiento urbano, no constitutiva ni valorativa de propiedad ni posesión), siendo de carácter real, lo que implica que las autorizaciones y licencias que expida la autoridad municipal no constituyen ni certifican constancias de apeo y deslinde respecto de los inmuebles de que se traten, ni acreditan la propiedad o posesión de los mismos, ya que son instrumentos jurídico técnicos de control urbano y no generadores de derechos reales. En tal virtud, las licencias urbanísticas no pueden ser exhibidas como documentales públicas o justo título en juicios civiles o de derechos reales para acreditar la propiedad o posesión de los inmuebles materia de la *litis*, como tampoco puede acreditarse la propiedad o posesión con recibos telefónicos, constancias de pago del impuesto predial, entre otros. El justo título para acreditar la propiedad siempre será una documental pública, más no una licencia urbanística de cualquier naturaleza; en el caso de acreditación de la posesión, la Corte ha sostenido que el medio idóneo es la prueba testimonial, no una licencia urbanística. Las autoridades municipales y administrativas en general carecen de facultades para decidir o valorar la legalidad o ilegalidad de los documentos exhibidos para acreditar propiedad o posesión en un bien materia de una solicitud de licencia urbanística. Por tal virtud si bien es cierto que en

principio, para realizar aprovechamientos de áreas o predios en centros de población no es necesario justificar de forma absolutamente fehaciente la titularidad de dominio o posesión del inmueble respectivo ante la autoridad administrativa, siempre será lícita la determinación de la autoridad administrativa para denegar las licencias correspondientes cuando aparezca que los terrenos por ejemplo están sujetos a controversia judicial, que sean de propiedad ejidal y no privada, que se trate de propiedad pública o existan dudas razonables sobre la titularidad del derecho real que se trate sobre el inmueble materia de la autorización urbana. Asimismo, la licencia urbanística se otorga con abstracción de las circunstancias personales del sujeto que la pide, por tanto, cualquier eventual cambio de las personas resulta irrelevante en tanto que una modificación al aprovechamiento, en las condiciones del terreno o comercialización del inmueble altera el contenido de la pretensión autorizada.

Otro aspecto importante a destacar es que cualquier aprovechamiento del suelo, áreas o predios, independientemente del régimen de tenencia o propiedad a que se encuentre sujeto el inmueble requiere de licencia urbanística, como se deduce del contenido de los artículos 27° y 28° de la LGAH que establecen en su parte conducente:

> Artículo 27°. Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.
>
> Artículo 28°. Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Esto implica que el régimen de propiedad pública, privada y social se encuentran sujetos al control y gestión urbanística municipal, por lo que cualquier construcción o aprovechamiento realizado por particulares, sujetos de derecho agrario o por la administración pública federal, estatal y municipal requiere de permiso municipal.

Por otra parte, la ejecución de obras públicas por parte de la administración pública federal, estatal o municipal, sean dependencias o entidades, requiere de la licencia urbanística respectiva, sea de uso de suelo ocupación de vía pública, introducción de infraestructura o construcción de equipamiento urbano. Así lo consigna la *Ley General de Asentamientos Humanos*, la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas*, tanto en su ámbito federal como en las entidades federativas.

Sobre este respecto, es necesario transcribir lo consignado por los artículos 19° y 21° de la *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas* (federal), que establecen:

> Artículo 19°. Las dependencias y entidades que realicen obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sea por contrato o por administración directa, así como los contratistas con quienes aquellas contraten, observarán las

disposiciones que en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y construcción rijan en el ámbito federal, estatal y municipal.

Las dependencias y entidades, cuando sea el caso, previamente a la realización de los trabajos, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias, derechos de bancos de materiales, así como la propiedad o los derechos de propiedad incluyendo derechos de vía y expropiación de inmuebles sobre los cuales se ejecutarán las obras públicas. En las bases de licitación se precisarán, en su caso, aquellos trámites que corresponderá realizar al contratista.

Artículo 21°. Las dependencias y entidades según las características, complejidad y magnitud de los trabajos formularán sus programas anuales de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:

IV. Las características ambientales, climáticas y geográficas de la región donde deba realizarse la obra pública.

XI. La adquisición y regularización de la tenencia de la tierra, así como la obtención de los permisos de construcción necesarios.

XIV. Los permisos, autorizaciones y licencias que se requieran.

XV. Toda instalación pública deberá asegurar la accesibilidad, evacuación, libre tránsito sin barreras arquitectónicas, para todas las personas; y deberán cumplir con las normas de diseño y de señalización que se emitan, en instalaciones, circulaciones, servicios sanitarios y demás instalaciones análogas para las personas con discapacidad.

RÉGIMEN EJIDAL Y CONTROL URBANÍSTICO

Ha sido recurrente considerar que los ejidos y comunidades agrarias no sean sujetos de actos de control urbano, como inspecciones, citaciones, control de permisos y licencias urbanísticas. Muchas veces se menciona que el ejido constituye "un régimen de excepción federal" y que por ende las autoridades municipales no pueden intervenir ni en la planeación urbana de las zonas ni tampoco exigiendo licencias o permisos que les corresponden.

Sobre este respecto es necesario consignar algunos dispositivos de la *Ley General de Asentamientos Humanos* como de la *Ley Agraria*, para comprender que las facultades municipales se extienden en su territorio, incluyendo las zonas ejidales.

En efecto, la *Ley Agraria* (D.O.F., 26 de febrero de 1992) establece claramente desde sus inicios:

Artículo 2°. En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

Esto es, sujeta el aprovechamiento urbanístico a lo dispuesto en la LGAH, y por ende, a las facultades municipales en materia de planeación urbana, zonificación y control urbano del uso del suelo, construcciones y fraccionamientos.

Por su parte, el artículo 44° de la *Ley Agraria* dispone:

Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

I. Tierras para el asentamiento humano;
II. Tierras de uso común; y
III. Tierras parceladas.

El artículo 63° de la *Ley Agraria* establece que:

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento.

El artículo 64° de la propia *Ley Agraria* dispone que:

Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido.

A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.

El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin.

Por otra parte, el artículo 65° de la *Ley Agraria* consigna:

Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. Igualmente, la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado, conforme a las leyes de la materia.

Sigue el artículo 66° de la Ley con lo siguiente:

Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Reforma D.O.F., 9 abril 2012).

Asimismo el artículo 67° de la *Ley Agraria* establece:

Cuando la asamblea constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, separará las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad.

Por otra parte, el artículo 68° de la Ley que se analiza dispone:

Los solares serán de propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La extensión del solar se determinará por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.

La asamblea hará la asignación de solares a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que

corresponda a cada uno de ellos. Esta asignación se hará en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con los solares que resulten del plano aprobado por la misma asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. El acta respectiva se inscribirá en dicho Registro y los certificados que éste expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes.

El artículo 56° de la *Ley Agraria* establece:

La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y

III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proverá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

Asimismo, es necesario consignar lo establecido en los artículos que conforman la Sección Séptima: "De las Tierras Ejidales en Zonas Urbanas" de la *Ley Agraria*, en la siguiente forma:

Artículo 87. Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Artículo 88. Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.

Artículo 89. En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Del contenido del presente artículo pareciera que la facultad para delimitar o "planear" el destino de las tierras ejidales -especialmente las tierras para el asentamiento humano- es absoluto de la asamblea ejidal, sin embargo no es así. En efecto, del texto

de los dispositivos de la *Ley Agraria* nos encontramos reiteradamente la participación del municipio y la sujeción de los derechos de aprovechamiento urbano ejidal a las regulaciones en materia de asentamientos humanos, lo que es confirmado por los artículos 27° y 28° de la LGAH que establecen en su parte conducente:

> Artículo 27°. Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.
>
> Artículo 28°. Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Es importante asimismo mencionar el contenido de los siguientes artículos de la *Ley General de Asentamientos Humanos*:

> Artículo 38°. El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.
>
> Artículo 39°. Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentra indicado el ejido o comunidad.

Así, encontramos que jurídicamente el artículo 27° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece los principios básicos del régimen de propiedad agrario en nuestro país. Dentro de estos lineamientos básicos se establece el reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y se protege su tierra en su doble vertiente de asentamiento humano y para actividades productivas, como lo establece la *Ley Agraria*. En este contexto, de conformidad con el artículo 27° constitucional, todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, y los conflictos derivados de la tenencia de la tierra se reservan como competencia exclusiva para las autoridades federales. Sin embargo, las fracciones que conforman el artículo 27° Constitucional no establecen expresamente que los núcleos de población ejidal o comunal se encuentren bajo la jurisdicción federal en otros aspectos distintos a la estructuración de las características propias del régimen de propiedad ejidal o comunal. Como se advierte cuando se haga un análisis detallado de las fracciones reproducidas, el Constituyente en el artículo 27° no ha reservado expresamente para la Federación las cuestiones relativas al fraccionamiento, lotificación, construcciones y, en general el desarrollo urbano de los asentamientos humanos de los ejidos. Por otro lado, se desprende que a través de los actos de aplicación anteriormente reproducidos, las autoridades estatales y

municipales referidas pretenden la regulación y control de la lotificación o fraccionamiento del núcleo de población a que pertenecen los ejidatarios o poseedores, así como sus construcciones. Los dispositivos transcritos de la ley reglamentaria del artículo 27° constitucional en materia agraria, reiteran la regla precedentemente referida, consistente en que la estructuración del régimen de propiedad ejidal corresponde a las autoridades federales, sin embargo, incluso expresamente, se reconoce en los artículos 64°, 66° y 68° las facultades de las autoridades municipales, respecto al fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento. Así, las disposiciones federales contenidas en la Constitución General de la República y las propias de la Ley Agraria no han reservado, en principio, para las autoridades de la Unión, con relación a la zona urbana ejidal, más facultades que las comprendidas dentro de la estructuración del régimen de propiedad ejidal, pero sin sustraer de la jurisdicción estatal o municipal dichas tierras, entre otros aspectos.

La conclusión alcanzada hasta aquí, se ve soportada además, por lo prescrito en los artículos 47° a 59° del *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993, que establecen:

> Artículo 47. Cuando la asamblea decida delimitar y destinar tierras ejidales al asentamiento humano, deberá observar las formalidades previstas en el artículo 8o. de este reglamento. Al efecto podrá realizar las siguientes acciones:
>
> I. Constituir o ampliar la zona de urbanización y asignar los derechos sobre solares;
>
> II. Proteger el fundo legal;
>
> III. Crear la reserva de crecimiento, y
>
> IV. Delimitar como zona de urbanización las tierras ejidales ocupadas por el poblado ejidal.
>
> Asimismo, la asamblea podrá destinar las superficies que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, o para otras áreas con destino específico.
>
> Artículo 48. En el caso de las fracciones I y III del artículo anterior, la Procuraduría vigilará que la asamblea cumpla con lo siguiente:
>
> I. Que en la localización, deslinde y fraccionamiento de las tierras de que se trate, intervenga la autoridad municipal;
>
> II. Que se observen las normas técnicas que al efecto emita la Secretaría de Desarrollo Social;
>
> III. Que se separen las áreas necesarias para los servicios públicos de la comunidad, con la intervención de las autoridades competentes;
>
> IV. Que el plano que se elabore se apegue a las normas técnicas expedidas por el Registro, sea aprobado por la asamblea e inscrito en aquél, y
>
> V. En el plano que contenga la lotificación de la zona de urbanización, deberá cuidarse que la determinación de la superficie de cada solar se haga en forma equitativa, de conformidad con la legislación aplicable en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.
>
> Artículo 49. Cuando se constituya o amplíe la zona de urbanización, los solares que resulten serán asignados por la asamblea, debiendo estar presente un representante de la Procuraduría, quien cuidará que se observe el siguiente procedimiento:
>
> I. Deberá considerarse el número de solares que resulte del plano aprobado e inscrito en el Registro, a que se refiere la fracción IV, del artículo anterior;
>
> II. Se asignará un solar de manera gratuita a cada ejidatario, siempre y cuando éste no sea propietario de uno, o ya se le hubiere asignado con anterioridad, y

III. El acta de asamblea de asignación de solares, se inscribirá en el Registro, la cual hará las veces de solicitud para la expedición de los títulos de solares.

Cuando la asamblea no realice asignación individual sobre algún solar, éste deberá sertitulado a favor del ejido. Podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal los solares excedentes a personas que deseen avecindarse."

Artículo 50. La asamblea en la que se decida delimitar como zona de urbanización las tierras donde se encuentre asentado el poblado ejidal, observará lo dispuesto en las fracciones II y IV del artículo 48 de este reglamento.

En este caso los títulos de solares se expedirán a favor de los legítimos poseedores.

Artículo 58. En la realización de las acciones a que se refiere el artículo 47 de este reglamento, la asamblea deberá ajustarse a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamiento correspondientes.

La Procuraduría y el Registro en el ámbito de sus competencias, vigilarán que el Comisariado presente a la autoridad correspondiente un proyecto sobre las acciones a realizar, a efecto de que ésta emita, en su caso, la opinión o autorización de que se trate. Previamente, el Comisariado solicitará al Registro Público de la Propiedad, una certificación sobre la existencia de las citadas declaratorias.

Los artículos del *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*, no hacen sino establecer la forma en que la Asamblea de Ejidatarios establece la zona urbana, reiterándose en la fracción I del artículo 48° la intervención de las autoridades municipales. Por tanto, las autoridades municipales, la planeación urbana y el control del uso del suelo de los Ayuntamientos, sí debe intervenir en el régimen ejidal y comunal, en los términos antes expresados.

Sobre este respecto, es menester consignar lo establecido en la tesis P. CLXXXIII/97, de la 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VI, Diciembre de 1997; Pág. 116, cuyo rubro y texto establecen:

EJIDOS. LAS AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES ESTÁN CONSTITUCIONALMENTE FACULTADAS PARA INTERVENIR EN SU ZONA URBANA EN LAS MATERIAS DE PLANEACIÓN, LOTIFICACIÓN, FRACCIONAMIENTO Y CONSTRUCCIONES.

La interpretación gramatical, causal y teleológica de las fracciones VII a XIX del artículo 27 constitucional, permiten concluir que el Poder Revisor de la Constitución no ha reservado para la federación ninguna otra facultad distinta a la estructuración del régimen ejidal y la solución de los conflictos por límites de la zona urbana ejidal, de tal suerte que en otras materias subsiste el sistema general de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, las autoridades estatales y municipales están constitucionalmente facultadas para intervenir en esta zona en las materias de planeación urbana, fraccionamientos, lotificación y construcciones, en los términos que señalen las disposiciones federales, locales y municipales aplicables. Esta conclusión encuentra su apoyo en los artículos 63 a 72 de la Ley Agraria y lo ordenado en el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos. De esta forma, si las autoridades locales realizan actos de autoridad en estas materias no invaden la esfera de la Federación.

PLENO. (AMPARO EN REVISIÓN 1254/96. Porfirio Uriza Figueroa y coags. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero).

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXXXIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

REVOCACIÓN DE PERMISOS URBANÍSTICOS

Sobre la nulificación o revocación de permisos o licencias encontramos dos posturas: La primera sostiene que no se puede desconocer derechos adquiridos al amparo de una licencia urbanística, y la segunda admite expresamente esa posibilidad.

La primera postura se sostiene ante todo con criterios judiciales y plantea que el otorgamiento de permisos o licencias urbanísticas, administrativamente genera un derecho adquirido por el particular, que no puede ser desconocido o vulnerado por la propia autoridad administrativa que lo otorgó. Sobre este punto, es necesario determinar en qué consiste un derecho adquirido y por otra parte, una simple expectativa de derecho, a la luz de lo definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con nuestro máximo Tribunal, el derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y entra al patrimonio; en el segundo, el derecho está en potencia, no es concreto, ni se encuentra sujeto a un término de vigencia, y está sin realizarse una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio.

En este orden de ideas, fundamentalmente, las licencias urbanísticas son documentos jurídicos, en los que se precisa el uso a que puede destinarse un predio con base en el programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad, y autorizan al titular de un derecho real sobre un inmueble, la realización de una obra, o de un aprovechamiento de suelo determinado y señalado en los Programas de Desarrollo Urbano aplicables. Dicho documento se emite en forma particularísima, concretizado en función de un inmueble específico, en función de un expediente técnico que describe las características de la obra a realizar, con una vigencia concreta y se expide autorizando una actividad específica (no una posibilidad) que previamente ha sido analizada su procedencia por la autoridad. Dichas licencias urbanísticas no establecen una posibilidad o una simple expectativa abstracta, impersonal e indefinida en el tiempo, sino que claramente establecen en su contenido que autorizan un aprovechamiento y un proyecto a desarrollarse en un área, predio o inmueble. Una vez otorgadas éstas, ingresan dentro de la esfera de mis derechos subjetivos, que toda autoridad está obligada a respetar.

Así, el derecho urbanístico adquirido por un particular no puede ser desconocido, contrariado y nulificado posteriormente por la propia autoridad que lo otorgó sin vulnerar flagrantemente el principio de seguridad jurídica.

Esto es, el haber generado un derecho adquirido mediante un acto particularísimo consistente en el otorgamiento de permisos y licencias urbanísticas, obliga a la autoridad a respetar el principio de Estabilidad de las Resoluciones Administrativas, que implica el que las resoluciones administrativas no pueden ser revocadas cuando se lesionan derechos adquiridos.

Así, al haber sido expedida una licencia urbanística, esta no puede ser legalmente

contrariada, nulificada o revocada en un acto administrativo posterior, emitido por la misma autoridad que concedió la propia licencia, sin que se cumplan formalidades esenciales del procedimiento, ya que cuando los actos administrativos crean derechos a favor de las partes interesadas, esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto, y menos aun cuando se ha individualizado un derecho e ingresado en la esfera jurídica del gobernado. Sobre el punto de que las licencias otorgadas no constituyen simples expectativas de derecho tiene aplicación en este caso lo establecido en la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia:

> CONCESIONES ADMINISTRATIVAS (DERECHOS ADQUIRIDOS).
> El beneficiario de un permiso o concesión administrativa no tiene una simple expectativa de derecho, sino un derecho adquirido, particularmente si, de acuerdo con cláusula expresa de dicho permiso o concesión, resulta evidente que si adquirió los derechos que emanan del permiso aludido. Visible a fojas 2538, Tomo CXXI, Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación. (Amparo administrativo en revisión 2453/54, Compañía Mexicana de Aviación Agrícola, S. A. de C. V., 30 de septiembre de 1954, Unanimidad de cuatro votos, Ausente: Alfonso Francisco Ramírez, Ponente: José Rivera Pérez Campos.)

Así, por cláusula expresa, una licencia autoriza y confiere un derecho concreto y preciso, para construir, utilizar, urbanizar o fraccionar y no simples expectativas de derecho; y como lo ha sostenido la Jurisprudencia emitida por nuestro más Alto Tribunal, tampoco se trata de una autorización abstracta, impersonal y general, que no concretara el derecho a construir, usar o urbanizar.

Es aplicable con toda oportunidad al caso que se plantea la siguiente tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

> REVOCACION. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.
> La tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte, visible con el número 228 en la página 275 de la Tercera Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación publicado en 1965, dice que *la facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su ramo, creando derechos en favor de tercero, o cuando las resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas, pues esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto*. Ahora bien, tal tesis resulta aplicable cuando en un caso individual y concreto se otorgan ciertos derechos precisos y concretos a una persona. Pero cuando se trata de concesión de autorizaciones abstractas y generales, vigentes por un tiempo indefinido, no podría decirse que se han concretado situaciones jurídicas tales, que los particulares han adquirido el derecho a una situación inmodificable en el futuro, lo que vendría a crear situaciones lesivas para el interés público, y a hacer entrar en el patrimonio de los particulares derechos no concretados. Así pues, cuando la autorización sea abstracta, o cuando siendo concreta, se refiera a una situación que no se agota en forma instantánea, sino a una situación continua, permanente, o que ha de producir efectos de tracto sucesivo, las autoridades sí pueden reconsiderar sus resoluciones, cuando no estén ajustadas a derecho, por lo que hace a los efectos no concretados, o por lo que hace a los efectos futuros no realizados, ya que en tales casos no habría razón legal alguna para eternizar en favor de los particulares una situación violatoria de la ley. Visible en la página 47, Tomo: 47 Sexta Parte, Séptima Época, del Semanario Judicial de la Federación. (Amparo en revisión 187/68 (4919/58). Petróleos Mexicanos. 27 de noviembre de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.)

Esto es, la facultad de revocar permisos y licencias existe, pero solo se debe ejerci-

tar cuando no se afecten derechos adquiridos. En este sentido, tiene aplicación la tesis de Jurisprudencia 162:

> RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, REVOCACIÓN DE LAS.
> La facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su ramo, creando derechos a favor de tercero, o cuando las resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas, pues esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto. Visible a fojas 111, tomo III Primera Parte, emitida por el Pleno de nuestro más alto Tribunal, Apéndice 1917-1995 al Semanario Judicial de la Federación. (Amparo en revisión---- Olivares Facundo y Coags. -- 15 de octubre de 1919-- mayoría de nueve votos--- ausente: Enrique Moreno-- Disidente: Ernesto García Pérez. / Amparo en revisión--- 3046/21 --- Menchaca José O. ---7 de agosto de 1924---Unanimidad de diez votos. /Amparo en revisión 3897/23-- Wong Fook Yee y Cia. Sucs--- 14 de octubre de 1925---Mayoría de nueve votos---Disidentes: Ernesto Garza Pérez y Francisco Díaz Lombardo. /Amparo en revisión 2877/22---Cía. Palomas, de terrenos y ganados s.a. ---27 de febrero de 1926. Unanimidad de nueve votos. / Amparo en revisión 2876/20 Tejada Nicolás E.--7 de abril de 1926---Unanimidad de nueve votos.)

Tiene aplicación asimismo al presente asunto, lo establecido en la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

> PERMISOS ADMINISTRATIVOS, DERECHOS ADQUIRIDOS POR RAZON DE LOS.
> Si se concede un permiso administrativo y posteriormente se revoca, fundándose en que existe un acuerdo de la autoridad que lo otorgó, y que está en oposición con el permiso, aun admitiendo la constitucionalidad de tal acuerdo para no conceder el repetido permiso, una vez concedido éste, bien o mal, confirió derechos al interesado, de los cuales no puede privársele sin violar en su persona, las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales. Visible a fojas 952, Quinta Época, Tomo: XXXIX, del Semanario Judicial de la Federación. (Amparo administrativo en revisión 1343/30. Figueroa Orozco Mercedes. 9 de octubre de 1933. Unanimidad de cinco votos. Relator: Luis M. Calderón)

La segunda postura parte de la tesis contenida en los artículos 53° y 55° de la *Ley General de Asentamientos Humanos* que establecen:

> Artículo 53°. No surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta Ley; la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano.
>
> Artículo 55°. No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano.
>
> No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

De acuerdo con esta postura, sostenida en la mayoría de las leyes urbanas de los estados, las licencias urbanísticas solo constituyen derechos adquiridos cuando no infringen la zonificación contenida en los programas de desarrollo urbano así como la legislación de desarrollo urbano estatal.

En este caso, la declaración de nulidad o la revocación de los permisos correspondientes deben encontrarse previstas como sanciones o medidas de seguridad en la ley urbana que se trate, y no debe imponerse dicha sanción sin cumplirse con un procedi-

miento previo de audiencia en el que se dé oportunidad al interesado para manifestar lo que a su derecho convenga, exhibir las pruebas que a su derecho corresponda, y culminar con una resolución administrativa debidamente fundada y motivada por parte de la autoridad correspondiente.

Por lo que hace a que la actividad de otorgamiento de licencias urbanísticas es de naturaleza reglada nos referimos a que las facultades para ello están debidamente contenidas en las leyes federales y locales en las distintas materias de que se trata, así como en los reglamentos municipales, y que no obedecen al criterio de la autoridad encargada de otorgarlas, sino al cumplimiento de los diferentes requisitos contenidos en las propias leyes, por lo que en el ámbito práctico la autoridad administrativa debe verificar que tales requisitos se cumplan a cabalidad para en consecuencia estar en aptitud de otorgar las autorizaciones de que se trate.

Resulta interesante para nuestro estudio, por lo que hace a la definición de los alcances de los actos de gestión urbanística, lo consignado en el artículo 362° *del Código Urbano para el Estado de Jalisco* (P.O.E., 27 de septiembre 2008):

> Artículo 362. Los actos administrativos definitivos normados en el presente Código, así como en los reglamentos estatales y municipales que se emitan con base en sus disposiciones, se clasifican en:
>
> I. Actos declarativos: los actos definitivos que sólo reconocen sin modificar una situación jurídica del administrado, pero resultan necesarios para la realización de algún trámite o acto administrativo; tales como certificaciones, dictámenes técnicos, actos registrales, expedición de constancias, contestación de peticiones que no implican ningún otro acto administrativo o análogo, como son:
>
> a) El dictamen de uso del suelo;
> b) El dictamen de trazo, uso y destinos específicos;
> c) El acuerdo que determina la procedencia para realizar la entrega y recepción de obras de urbanización;
> d) El dictamen técnico que declara procedente autorizar el proyecto definitivo de urbanización;
> e) El certificado de habitabilidad; y
> f) Los demás dictámenes y certificaciones previstos en el presente Código; y
>
> II. Actos regulativos: aquellos por virtud de los cuales la autoridad permite a un administrado determinado, el ejercicio de alguna actividad que se encuentra regulada por la normatividad aplicable; tales como: permisos, licencias, autorizaciones o análogos, como son:
>
> a) La autorización de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y la zonificación contenida en los mismos, donde se determinan los usos, destinos y reservas de áreas y predios de los centros de población;
> b) La autorización del proyecto definitivo de urbanización;
> c) La autorización, licencia o permiso de urbanización;
> d) La autorización del proyecto de edificación;
> e) La autorización, licencia o permiso de construcción o edificación;
> f) Las autorizaciones, licencias o permisos de subdivisión o relotificaciones; y
> g) Las demás autorizaciones, licencias y permisos regulados por el presente Código.

ATRIBUCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO

El aprovechamiento del espacio físico y territorial se vincula en forma directa con las atribuciones urbanas que señala la *Ley General de Asentamientos Humanos* a favor de

los municipios, ya que es a estos a quienes compete el control del suelo en sus jurisdicciones territoriales. En este contexto, el concepto "suelo" debe ser entendido como la superficie en sí, lo construido o edificado sobre la misma, lo incorporado o adherido y los derechos reales relacionados.

Los Ayuntamientos gozan de las siguientes atribuciones en materia de administración urbanística, que señalan fundamentalmente el artículo 115°, fracción V de la Constitución Política Mexicana y el artículo 9° de la LGAH:

Artículo 115°: (Constitución General)

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
   a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
   b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
   d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
   e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
   f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.

En lo conducente 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.

El artículo 9°: (LGAH)

Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.
II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.
III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.
IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población
V. Proponer la fundación de centros de población
VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;
VII. Celebrar con la federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.
VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local.
IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.
X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.
XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios.
XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de

la legislación local;

XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

Operativamente, las atribuciones municipales antes señaladas se traducen en las siguientes facultades:

I. Administrar la zonificación prevista en los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico.
II. Regular los usos, destinos y reservas de áreas y predios en el Municipio.
III. Fijar el trazo, ejes, niveles, alineamientos y demás características de las vías públicas.
IV. Determinar las normas de utilización y demás aplicables a los usos y destinos denominados "condicionados", consignándolos en las licencias, permisos o autorizaciones que expidan.
V. Establecer las disposiciones tendientes a compatibilizar los usos y destinos permitidos.
VI. Determinar las densidades de población, así como el número e intensidad de las construcciones.
VII. Establecer las medidas de utilización de áreas y predios para proteger los derechos de vía, las zonas federales de restricción de inmuebles de propiedad pública, así como las zonas aledañas a los mismos.
VIII. Normar el uso de áreas y zonas de "desarrollo controlado y salvaguarda", en las que se realicen actividades peligrosas o se manejen materiales y residuos peligrosos.
IX. Vigilar que en las acciones, obras y servicios que se ejecuten en el Municipio cumplan con la normatividad contenida en los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico.
X. Otorgar licencias, permisos o autorizaciones de construcción, remodelación, instalación, ampliación, demolición; uso de suelo, cambio de régimen de propiedad privada a propiedad en condominio, subdivisiones, fraccionamientos, relotificaciones y fusiones en áreas y predios.
XI. Determinar el tipo de construcciones que se puedan levantar en áreas y predios, en términos de los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico.
XII. Fijar los requisitos técnicos a que deberán sujetarse las construcciones o instalaciones en predios cualquiera que sea su régimen jurídico, y vía pública de jurisdicción municipal, a fin de que se satisfagan las condiciones de seguridad, higiene, comodidad y estética.
XIII. Llevar un registro clasificado de Directores Responsables de Obra y Co-

rresponsables.

XIV. Realizar inspecciones a las obras en proceso de construcción o terminadas.

XV. Practicar inspecciones para verificar las instalaciones o estructuras que se realicen sobre un inmueble.

XVI. Autorizar o negar la utilización u ocupación de una estructura, instalación, edificio o construcción.

XVII. Acordar las medidas preventivas y correctivas que fueren procedentes en relación con construcciones, edificaciones, estructuras o instalaciones peligrosas o ruinosas, o con posibilidad de riesgo, emergencia o contingencia.

XVIII. Ejecutar las obras que hubieren ordenado y que los Propietarios o Poseedores en rebeldía no hayan cumplido.

XIX. Ordenar la suspensión temporal o definitiva y la clausura parcial o total de obras en ejecución o terminadas por violaciones a las disposiciones jurídico urbanas.

XX. Ordenar el retiro de instalaciones o estructuras colocadas sin los permisos o autorizaciones correspondientes.

XXI. Determinar las infracciones o violaciones urbanas.

XXII. Imponer las sanciones y medidas de seguridad correspondientes por violaciones a las normas urbanas.

XXIII. Ordenar y ejecutar demoliciones de edificaciones en proceso o terminadas.

XXIV. Solicitar o hacer uso de la fuerza pública cuando fuere necesario para hacer cumplir sus determinaciones.

XXV. Expedir y modificar, cuando lo considere necesario, los acuerdos, resoluciones, circulares y disposiciones administrativas que procedan para el debido cumplimiento de sus atribuciones. (elaboración propia)

La iniciación del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas correspondientes inicia con la instancia del peticionario acompañada del correspondiente proyecto de construcción, fraccionamiento o utilización del suelo. Si la solicitud de licencia urbanística no reúne los requisitos debidos la administración requerirá al interesado para que en un plazo razonable subsane la falta con la expresa advertencia de que si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, archivándose ésta sin más trámites.

Obtenida la licencia, el particular queda facultado para la realización de la obra, la urbanización, fraccionamiento, subdivisión o aprovechamiento que se trate, mientras la vigencia de la licencia subsista. No obstante, la licencia podrá y deberá invalidarse si se ha producido una infracción urbanística manifiesta y grave o si se ha otorgado en contravención con los programas de desarrollo urbano aplicables. Asimismo las licencias pueden revocarse si existe un incumplimiento de las condiciones a las que estuvieren subor-

dinadas, cuando se produzca un cambio de las circunstancias que motivaron su otorgamiento, o sobrevinieren otras que de haber existido habrían justificado la denegación al momento de su otorgamiento.

Ahora bien, cuando existe un cambio sustancial en el programa de desarrollo urbano que sea incompatible con el contenido de una licencia previamente otorgada, existe la posibilidad de que la licencia otorgada sea revocada, ya que los intereses de la sociedad reclaman la invalidación de la licencia, pero en este caso debe indemnizarse al titular de la licencia el daño y los perjuicios que la revocación de la licencia le cause, indemnización que debe ser establecida en el mismo acto de la revocación. Entonces, la modificación o revisión del programa de desarrollo urbano aplicable extingue la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiéndose indemnizar la reducción del aprovechamiento lucrativo resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como el costo para el que se obtuvo dicha licencia y la totalidad de los gastos que se justifiquen, esté o no realizada la obra respectiva.

Sin embargo, debe apuntarse también que puede darse el caso de que la autoridad administrativa haya autorizado una licencia en contravención a la Ley, por error, al no exigir u observar el cumplimiento de un requisito en el trámite que pueda perjudicar gravemente el interés público. Por lo que la autoridad no puede simplemente revocar la licencia, sino que debe ejercitar un procedimiento contencioso administrativo conocido como juicio de lesividad, contemplado por ejemplo a nivel nacional en la *Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo*, en su artículo 2°, y a la vez contenido en las Leyes locales de la materia en los Estados de la República. Este procedimiento tiene su origen en las Leyes Fiscales, específicamente en el Código Fiscal de la Federación, pero puede ejercitarse en materia administrativa en general, en casos de grave perjuicio al interés público. El juicio puede tener por objeto o bien la nulidad total de la resolución administrativa (en este caso la licencia) o la modificación en la parte que afecta dicho interés público.

La no realización de las obras, edificaciones o parcelamientos durante el término de vigencia de las licencias no se entiende como un incumplimiento de las condiciones de otorgamiento, sino que extingue el derecho para realizar las mismas, debiéndose obtener una nueva licencia.

Es importante mencionar que toda denegación de licencias urbanísticas deberá estar fundada y motivada, de acuerdo con lo expuesto por el artículo 16 de la Constitución General de la República.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J.40/ 2009, de la 9a. Época; visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIX, Abril de 2009, Pág. 1179, ha establecido el siguiente criterio, relacionado con las atribuciones municipales de gestión urbana:

> CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO POR EL QUE SE AUTORIZA EL CONJUNTO URBANO DE TIPO MIXTO (HABITACIONAL SOCIAL PROGRESIVO, COMERCIAL Y DE SERVICIOS) DENOMINADO "RANCHO

LA CAPILLA", UBICADO EN EL MUNICIPIO DE TECÁMAC, ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD EL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL.
Conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los Ayuntamientos tienen la facultad de aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, entre ellos, los relativos al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población. Esto es, los Municipios deben intervenir en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad a la que pertenezcan, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a efecto de ejercer las funciones y prestar los servicios públicos de su competencia. Ahora bien, los artículos 5.11, 5.12, 5.40 y 5.43 del Código Administrativo del Estado de México, 17, 18 y 45, incisos A) e I), del Reglamento del Libro Quinto de dicho Código establecen que tratándose de autorizaciones para la construcción de conjuntos urbanos en el Estado de México, las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal, según sea el caso, deben concurrir a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, para que las constancias y demás documentos que expidan queden debidamente integrados al expediente administrativo formado con motivo de la solicitud presentada por el promotor del complejo urbanístico, entre los cuales se encuentran la licencia de uso de suelo, la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y la certificación de clave catastral, entre otros. Por tanto, al no haberse integrado el expediente administrativo que dio origen al Acuerdo por el que se autoriza el conjunto urbano de tipo mixto (habitacional social progresivo, comercial y de servicios) denominado "Rancho La Capilla", ubicado en el Municipio de Tecámac, Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la entidad el 13 de septiembre de 2005, con las autorizaciones, licencias y dictámenes correspondientes, expedidos por la administración pública municipal, de conformidad con la legislación de la materia, de modo que el Municipio hubiese intervenido en el procedimiento respectivo, es evidente que dicho acuerdo viola el artículo 115 constitucional

VIAS PÚBLICAS Y OTROS BIENES DE USO COMÚN

Se considera vía pública todo espacio de uso común destinado al libre tránsito. Son características de la vía pública:

I. Ser una vía de comunicación:
   a) Para el libre y ordenado tránsito vehicular y peatonal.
   b) Para dar acceso a los predios colindantes.
II. Servir para la aireación, iluminación, y/o asoleamiento de los edificios que la delimiten.
III. Recibir cualquier tipo de instalación aérea o subterránea de una obra o de un servicio público.
IV. Alojar todo tipo de mobiliario urbano necesario para dar un servicio público, como unidades de servicio informativo municipal, kioscos móviles, bancas, basureros, postes, arbotantes, faroles, casetas telefónicas, casetas para espera de pasajeros, mástil urbano y demás similar.

La vía pública está limitada por las dos superficies formadas por las verticales que siguen el alineamiento oficial, o el lindero de dicha vía pública. Todas las vías públicas, se formarán con un área para vehículos de motor y otra para tránsito peatonal, las cuales variarán con respecto a los lineamientos y autorización de los Reglamentos de Desarrollo Urbano, los Programas de Desarrollo Urbano, pudiendo ser totalmente peatonales pero nunca totalmente vehiculares.

Las vías públicas son bienes del dominio público del Municipio regidos por las disposiciones legales relativas, son inalienables, intransmisibles, inembargables e impres-

criptibles y estarán sujetos a la regulación y modalidades que en cuanto al uso de las mismas imponga la autoridad municipal.

Los inmuebles que en el plano oficial de un fraccionamiento o urbanización aprobada por el H. Ayuntamiento aparezcan destinados a vías públicas o, al uso que determine el Ayuntamiento, se considerarán por ese sólo hecho, sujetos a la normatividad y disposición que determine el propio Ayuntamiento.

Sobre este respecto, por ejemplo, el *Código Urbano para el Estado de Aguascalientes* (P.O.E., 29 de mayo de 1994), establece:

> Artículo 207. Vía pública es todo espacio de uso común que por la costumbre o disposición de autoridad competente, se encuentre destinado al libre tránsito, de conformidad con este Código y demás leyes y reglamentos de la materia, así como todo inmueble que de hecho se utilice para este fin. Es característica propia de la vía pública el servir para la aireación, iluminación y asoleamiento de los edificios que la limiten, para dar acceso a los predios colindantes, o para alojar cualquier instalación de una obra pública o de un servicio público.
>
> Este espacio está limitado por el plano virtual vertical sobre la traza del alineamiento oficial o el lindero de dicha vía pública.
>
> Todo inmueble consignado como vía pública en algún plano o registro oficial existente en cualquiera de las Unidades Administrativas del Gobierno del Estado o del Municipio, en el Archivo Histórico del Estado, o en otro archivo, museo, biblioteca o dependencia oficial, se presumirá salvo prueba en contrario, que es vía pública y pertenece al propio municipio. Esta disposición será aplicable a todos los demás bienes de uso común o destinados a un servicio público a que se refiere la Ley Orgánica Municipal.
>
> Artículo 208. Los inmuebles que en el plano oficial de una fusión, subdivisión o fraccionamiento aprobados aparezcan destinados a vías públicas, al uso común o a algún servicio público se considerarán, por ese solo hecho, como bienes del dominio público del municipio, para cuyo efecto, la Unidad Administrativa correspondiente, remitirá copias del plano aprobado al Registro de Programas de Desarrollo Urbano, al Registro Público de la Propiedad y a la Dirección General de Catastro para que hagan los registros y las cancelaciones respectivas.
>
> Artículo 209.- Las vías públicas y los demás bienes de uso común o destinados a un servicio público municipal, son bienes de dominio público del Municipio, regidos por las disposiciones contenidas en este Código y en la Ley Orgánica Municipal.
>
> La determinación de vía pública oficial la realizará el Ayuntamiento a través de las constancias de compatibilidad urbanística, números oficiales y derechos de vía de conformidad con la documentación técnica de los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población y Parciales o los estudios que se realicen para tal efecto.
>
> Igualmente corresponde al Ayuntamiento determinar las secciones oficiales de las calles, la cancelación de éstas y sus ampliaciones, reducciones o prolongaciones.
>
> Los sobrantes de alineamiento resultantes de la rectificación de una vía pública podrán ser enajenados, aunque tendrán derecho del tanto los propietarios de los predios colindantes. En el caso de que estos sobrantes constituyan el frente de dichos predios, forzosamente se deberán enajenar a ellos, o en su caso permanecerán bajo el dominio municipal.

Licencia para la ejecución de obras en la vía pública

Se requiere licencia del Ayuntamiento para:

I. Realizar obras, modificaciones o reparaciones a los servicios públicos o privados en la vía pública.
II. Ocupar la vía pública, con instalaciones de servicio público, construcciones provisionales o mobiliario urbano.

III. Construir o colocar instalaciones aéreas, subterráneas o reponer aceras y/o guarniciones.
IV. Construir pasos y puentes peatonales, públicos y privados.
V. Construir o instalar en la vía pública moderadores de velocidad, vibradores, vados o cualquier otro sistema que obstruya el paso vehicular o haga disminuir su velocidad. (elaboración propia)

Las licencias para el uso de la vía pública, no crean ningún derecho real o posesorio. Tales permisos serán siempre revocables y temporales y en ningún caso podrán otorgarse con perjuicio de libre, seguro y expedito tránsito, del acceso a los predios colindantes, de los servicios públicos instalados, o en general de cualquiera de los fines a que estén destinadas las vías públicas.

Queremos transcribir la tesis de jurisprudencia 2a./J. 50/2010 relacionada con derechos por ocupación de vía pública con obras de infraestructura de telecomunicaciones:

DERECHOS POR LA AUTORIZACIÓN MUNICIPAL PARA LA APERTURA DE ZANJAS, CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EN LA VÍA PÚBLICA O INSTALACIÓN DE CASETAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELEFONÍA. LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES QUE LOS ESTABLECEN, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Las leyes de ingresos municipales que establecen derechos para otorgar la autorización para la apertura de zanjas, construcción de infraestructura en la vía pública o instalación de casetas para la prestación del servicio público de telefonía, no invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre los servicios públicos concesionados por la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, punto 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que no regulan ni gravan vías generales de comunicación o los servicios que las integran, en razón de que la autorización por la cual se paga el derecho sólo tiende a controlar el uso de la vía pública dentro de la jurisdicción territorial del Municipio, en términos del artículo 115, fracciones III, inciso g), y V, incisos d) y f), constitucional, lo cual se corrobora con los preceptos 5, segundo párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 43 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, al señalar que para instalar redes públicas de telecomunicaciones deben cumplirse las normas estatales y municipales en materia de desarrollo urbano, aunado a que con ello no puede impedirse o limitarse el uso público de calles, plazas o calzadas, según lo dispongan las autoridades respectivas.

Contradicción de tesis 89/2010.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Segundo del Décimo Segundo Circuito.- 14 de abril de 2010.

El *equipamiento urbano* como lo define el artículo 2° de la *Ley General de Asentamientos Humanos*, es el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas, por ejemplo, edificios, espacios libres, parques, escuelas, jardines, fuentes, mercados, plazas, explanadas, centros asistenciales y de salud, de transporte, comerciales e instalaciones para protección y confort del individuo, como bancas, juegos infantiles, alumbrado, botes de basura, entre otros.

Las zonas, áreas o destinos afectos para equipamiento urbano estarán bajo el régimen del municipio.

La mayoría del equipamiento urbano es de carácter público, es decir, propiedad del ayuntamiento, del estado o de la federación. Sin embargo, existen otros bienes o mobiliario urbano, que pueden considerarse equipamiento urbano como paradas de autobu-

ses o casetas telefónicas, los cuales satisfacen una necesidad del ciudadano, pero que son instaladas en la vía pública por particulares con autorización del Ayuntamiento, con fines de lucro, por lo que deben diferenciarse, ya que por una parte, no son propiedad pública lo que implica que pueden ser retirados por sus propietarios y su autorización es por tiempo determinado y previo pago de derechos por el uso, aprovechamiento y goce que genera esa instalación en la vía pública.

Es común que equivocadamente las administraciones municipales realicen convenios con particulares para el uso de la vía pública en forma de concesiones, sin embargo, las legislaciones locales sólo permiten concesionar la prestación de servicios públicos, que por circunstancias operativas, los Ayuntamientos o la autoridad correspondiente no pueda prestar por sí sola.

Algunas tesis emanadas del Poder Judicial de la Federación que abordan aspectos relacionados con la vía pública son las siguientes:

INSTALACIÓN Y COLOCACIÓN DE ENSERES EN LA VÍA PÚBLICA. NO CREA DERECHOS.

Los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, interpretados armónicamente, preceptúan que los establecimientos mercantiles que funcionen como restaurantes, cafeterías y bares, podrán colocar en la vía pública, previo permiso y pago de derechos, sombrillas, mesas, sillas o cualquier tipo de enseres o instalaciones, por medio de los cuales presten el servicio consignado en su declaración de apertura o licencia de funcionamiento, así como las condiciones que deben reunirse para su autorización, los datos y documentos que deben acompañarse a la solicitud, y el término y la posibilidad de su renovación. Por lo tanto, el hecho de colocar mesas y sillas fuera de una negociación, no crea ningún derecho, ya que esto sólo es posible previo permiso de las autoridades competentes, en términos de los preceptos legales aludidos; por lo que el solo transcurso del tiempo, y el hecho de que con anterioridad no les hubieran prohibido la instalación de los enseres mencionados no crean en su favor, ningún derecho. No. Registro: 198,069. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, agosto de 1997. Tesis: I.4o.A.226 A. Página: 740. (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de suspensión (revisión) 4664/96. Mama Rossa's Café Bar, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Secretario: Juan Mateo Brieba de Castro.)

CONCESION ADMINISTRATIVA. NO LO ES LA AUTORIZACION OTORGADA A UN PARTICULAR PARA INSTALAR CARTELERA PUBLICITARIA EN LA VIA PÚBLICA.

La naturaleza jurídica de un convenio celebrado entre un particular y la autoridad municipal para ocupar temporalmente vías públicas, concretamente para la instalación y explotación publicitaria con fines lucrativos de una cartelera electrónica o módulo electrónico para mensajes móviles, es la de un permiso y no, como lo estimó dicha autoridad, el de una concesión, toda vez que la concesión implica la cesión temporal que otorga la administración pública a un particular, de un bien o función del Estado para que aquél la explote o aproveche directamente, aunque sometido a la regulación, control y vigilancia de éste, empero, en tratándose, como en el caso, de la instalación de una cartelera publicitaria sobre la vía pública, la autorización correspondiente no tiene la naturaleza jurídica de una concesión, pues dicha publicidad no es un bien o función del Estado que tienda a satisfacer una necesidad pública sino que es en beneficio lucrativo del particular. No. Registro: 199,282. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis: XV.1o.8 A. Página: 717. (Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. Amparo directo 607/96. Guillermo Aguilar Kaitel. 22 de enero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Molina Torres. Secretaria: Oralia Barba Ramírez.)

ALINEAMIENTO Y NÚMERO OFICIAL

ALINEAMIENTO OFICIAL

El alineamiento oficial es la traza sobre el terreno que limita el predio respectivo con la vía pública en uso o con la futura vía pública, determinada:

I. En los Programas de Desarrollo Urbano, en su estrategia de vialidad.
II. En el plano aprobado de un fraccionamiento o urbanización.
III. En los planos y proyectos legalmente aprobados o en estudio.

NÚMERO OFICIAL

El *número oficial* es el signo aritmético que identifica a un inmueble en el contexto urbano, debiendo existir un solo número oficial por cada predio.

El número oficial deberá ser claramente legible y con las placas oficiales expedidas por el Ayuntamiento. En edificios públicos y edificios que por su naturaleza generen intensa concentración de usuarios, deberán tener nomenclatura en braille, para servicio y uso de personas invidentes.

Los municipios podrán ordenar el cambio del número oficial, para lo cual se notificará al interesado.

El Ayuntamiento establecerá la nomenclatura oficial, considerando sugerencias de la ciudadanía para la denominación de las vías públicas, parques, jardines y plazas, así como la numeración de los predios en el municipio.

La expedición o cambio de alineamiento y número oficial deberá ser notificado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al *Registro de los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico* de cada entidad federativa o municipio, al Registro Público de la Propiedad y/o del comercio; a la Tesorería del Ayuntamiento, al Colegio de Notarios de la Entidad y Catastro Municipal, a fin de que se hagan las modificaciones necesarias en los registros correspondientes.

La *Constancia de alineamiento y número oficial* es un documento municipal de carácter técnico que consigna el alineamiento y número oficial, y se expide a solicitud del interesado. En dicho documento se asentará la colonia, barrio o localidad a la que pertenezca el predio o inmueble.

El dictamen de alineamiento y número oficial tendrá vigencia determinada.

El interesado deberá asentar en el formato de la solicitud un croquis de localización, indicando la ubicación exacta del predio con relación a las vías públicas, anexando copia de la documentación relativa a la posesión o tenencia del predio. El costo que se asigne al documento que consigne el alineamiento y número oficial, se determinará únicamente de acuerdo al número de metros lineales que limite al predio con la vía pública, con base en la Ley de Ingresos vigente en el Municipio respectivo.

A excepción de los casos previstos por los Programas de Desarrollo Urbano en su estrategia de vialidad, las secciones de las vías públicas para los efectos de alineamientos tendrán las dimensiones mínimas que establezcan los reglamentos municipales de construcciones y Leyes de Fraccionamientos.

En los casos que se requiera por causa de utilidad pública, la creación de circuito y vialidades continuas para ligar diversas zonas, podrán establecerse previo estudio técnico, secciones diferentes a las señaladas.

En caso necesario el Ayuntamiento ordenará a sus empleados la colocación de señales en lugares a propósito que marquen claramente los alineamientos.

Una *afectación* es la superficie de terreno de propiedad privada, pública o social, que en el futuro podrá formar parte de la estructura vial o para ser destinada a obras de utilidad pública, prevista en los programas de desarrollo urbano o la legislación aplicable, derivándose en consecuencia, una limitante o restricción respecto al uso y ocupación de dicho bien.

La *restricción de uso* es una limitación impuesta por las normas asentadas en los programas de desarrollo urbano, a los predios urbanos y rurales, con prohibición para establecer en ellos, usos o actividades distintos a los contemplados en las disposiciones legales de los propios programas y de las Leyes de Desarrollo Urbano.

Una *restricción de construcción* es aquella imitación impuesta por las normas asentadas en los programas de desarrollo urbano, a los predios urbanos, y rurales, que determina una prohibición para construir en determinadas áreas.

Existen cuatro tipos de restricción de construcciones:

1. Al frente del lote: Franja de terreno paralela y colindante al alineamiento que deberá mantenerse libre de construcciones.
2. Al fondo del lote: Franja de terreno paralela y colindante al fondo del lote que deberá mantenerse libre de construcciones.
3. De construcción lateral: Franja de terreno paralela y colindante a uno de los costados del lote.
4. Altura máxima permitida: Se expresa en número de pisos y de metros respecto a un nivel de preferencia determinado generalmente el nivel de la guarnición al frente del predio.

El municipio aplicará las restricciones que establezcan los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico para la construcción o para uso de los bienes inmuebles, sea en forma general, en forma determinada; en Urbanizaciones, en lugares o predios específicos, y las hará constar en los permisos, constancias de alineamiento o licencias que expida, quedando obligados a respetarlas los propietarios o poseedores de los inmuebles.

USOS Y DESTINOS DEL SUELO

La construcción, adaptación, reconstrucción, ampliación, modificación de edificaciones o instalaciones; el uso, destino o cambio de uso en inmuebles, áreas o predios, la escrituración y toda obra sobre inmuebles deberá obtener, previa a la ejecución de dichas acciones, obras ó utilización, la licencia de uso de suelo expedida por la autoridad municipal. Los usos, reservas, provisiones y destinos; la determinación de zonas para conservación, mejoramiento y crecimiento en el ámbito territorial del municipio, se contendrán en los Programas de Desarrollo Urbano. Con base en dichos Programas y las disposiciones de las leyes urbanas estatales se regulará el aprovechamiento y utilización de áreas y predios, y se expedirán las autorizaciones, permisos o licencias correspondientes.

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DE CENTROS DE POBLACIÓN

Son los instrumentos de planeación integrados por el conjunto de disposiciones y normas técnico-jurídicas para ordenar y regular las áreas que integran y delimitan un centro de población dentro del territorio de un municipio, establecer los aprovechamientos predominantes y las reservas usos y destinos, así como las bases para la programación de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento. Estos instrumentos de planeación se derivan de los programas municipales de desarrollo urbano y en ellos se establece la zonificación primaria y secundaria, siendo formulados, evaluados, aprobados y ejecutados por las autoridades municipales, observando en su cumplimiento el respeto a las disposiciones de las leyes y programas estatales y federales, sin perjuicio de la autonomía del propio ayuntamiento.

Entendemos por:

Usos:	Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de los centros de población.
Destinos:	Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.
Provisiones:	Las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.
Reservas:	Las áreas de centro de población que serán utilizadas para su crecimiento.

ZONIFICACIÓN

Se entiende por *zonificación* a la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.

A los municipios corresponde formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población de su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano y determinar:

I. Las áreas que integran y delimitan un centro de población.

Las áreas que integran y delimitan un centro de población, se conforman por:

a) Urbana, ocupada por la infraestructura, equipamiento, construcciones o instalaciones del centro de población o la que se determine para su fundación.
b) Expansión, que se conforma por el suelo libre, apto para ser incorporado al Desarrollo Urbano, de manera natural, conforme lo requiera el crecimiento poblacional.
c) Reserva territorial, que por sus características y aptitudes urbanas y naturales, se tiene previsto para el crecimiento futuro del centro de población.
d) Preservación ecológica, constituida por los elementos naturales que contribuyan a preservar el equilibrio ecológico del centro de población.
e) Rural, conformada por las tierras con vocación agropecuaria, forestal o minera y que está dentro del radio de influencia del centro de población.

II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población.
III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados.
IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.
V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos.
VI. Las densidades de población y de construcción.
VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública.
VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda o amortiguamiento, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas o se manejen materiales y residuos peligrosos.
IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
X. Las áreas de reserva territorial, áreas de reserva y las de expansión de los centros de población.
XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la Legislación aplicable sean procedentes. (elaboración propia, referenciada al artículo 35 de la LGAH).

Los usos y destinos que podrán asignarse en los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable, a las áreas del centro de población, son:

I. Habitacional.
II. De servicios.
III. Industrial.
IV. Turístico.
V. Espacios abiertos.
VI. Infraestructura.
VII. Equipamiento.
VIII. Preservación ecológica.
IX. Agropecuarios, forestales y acuíferos.
X. Patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y cultural.
XI. Los demás que se establezcan en los programas y que sean compatibles con las anteriores.

CONSTANCIA, FACTIBILIDAD Y LICENCIA DE USO DE SUELO

La *constancia de uso de suelo* es el documento en el que se indica la densidad de vivienda por hectárea, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo, y el uso o destino asignado por los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico, para un inmueble determinado, para efectos de carácter notarial.

A la solicitud de constancia de uso de suelo se anexarán:

I. Documentación que ampare la propiedad, posesión o tenencia del inmueble o predio.
II. Alineamiento y número oficial actualizado.
III. Fotografía del inmueble.
IV. Los demás requisitos determinados por la autoridad municipal, y que se consideren necesarios, de acuerdo con las características de la obra.

Sobre este punto, consignamos el contenido de los artículos del *Código Urbano para el Estado de Aguascalientes* (P.O.E., 24 de mayo de 1994), que prevé la figura de la "constancia de compatibilidad urbanística" en los siguientes términos:

> Artículo 149. La persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar obras, acciones, servicios o inversiones en materia de desarrollo urbano y vivienda en el Estado, deberá obtener, previa a la ejecución de dichas acciones u obras, la constancia de compatibilidad urbanística que le expida la autoridad urbana municipal.
>
> Articulo 153. La constancia de compatibilidad urbanística, con base en la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, señalará los usos o destinos de áreas y predios, permitidos, condicionados o prohibidos, así como las discontinuidades geológicas y restricciones para el desarrollo urbano, en caso de que las hubiera.

FACTIBILIDAD DE USO DEL SUELO

La factibilidad de uso del suelo es el documento expedido por las autoridades municipa-

les a solicitud del interesado, en el que se indica la densidad de vivienda por hectárea, los coeficientes de ocupación y utilización de suelo, y el uso que en términos de los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico, así como en la normatividad aplicable, es factible desarrollar en un predio determinado.

Sobre este respecto, en el Estado de Yucatán se expide -con visión integral- un instrumento legal denominado "Factibilidad Urbana-Ambiental" que se considera en la *Ley de Protección al Ambiente del Estado de Yucatán* (D.O.F, 8 de septiembre de 2010), como el "dictamen que emite la Secretaría, el cual determina que una obra o actividad es compatible con el uso de suelo de la zona donde se pretende realizar" (Artículo 4°, fracción XXXI). Decimos que este instrumento plantea una visión integral, puesto que realiza un análisis tanto del uso de suelo de los programas de desarrollo urbano, como el proveniente de los programas de ordenamiento ecológico del territorio, lo cual lo constituye como un instrumento de gran avanzada hacia una visión jurídica integral sobre el territorio.

El *Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Yucatán* establece en su artículo 28° que:

> Para todas las obras y actividades mencionadas en el artículo 32 de la Ley, se presentará una solicitud a la Secretaría para obtener la factibilidad urbana ambiental. Esta factibilidad se deberá obtener de manera previa a cualquier permiso o licencia de uso de suelo emitida por la autoridad municipal.
>
> Una vez analizada dicha solicitud, se determinará si es factible la realización del proyecto en el sitio, de acuerdo a la vocación del suelo, conforme a lo establecido en los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio, los Programas de Desarrollo Urbano de los municipios y la normatividad aplicable.
>
> La respuesta a la solicitud de factibilidad se dará a conocer mediante un dictamen, y en su caso se establecerán condicionantes al solicitante para la presentación de algún estudio o estudios para la evaluación de impacto ambiental. Este dictamen tendrá una vigencia de un año, pudiendo prorrogarse por un período igual, siempre y cuando se mantengan las condiciones urbanas y ambientales que prevalecían al momento de su expedición.

El Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato (P.O.E., 25 de septiembre de 2012) establece respecto de la constancia de factibilidad:

> Artículo 253. Cualquier persona podrá solicitar por escrito, a la unidad administrativa municipal en materia de administración sustentable del territorio, la expedición de la constancia de factibilidad respecto a determinado inmueble ubicado dentro del Municipio, para lo cual, deberá presentar la documentación que señalen las disposiciones reglamentarias.
>
> Artículo 254. En la constancia de factibilidad, la unidad administrativa municipal determinará el uso predominante y los usos compatibles, condicionados e incompatibles, aplicables al inmueble de que se trate, así como los destinos, modalidades y restricciones aplicables conforme al programa municipal.

LICENCIA DE USO DEL SUELO

La Licencia de Uso del Suelo es el documento expedido por la autoridad municipal por el que se autoriza un uso del suelo determinado (de acuerdo con las disposiciones de los Programas de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico y demás aplicables) para un inmueble específico, cualquiera que sea su régimen jurídico, indicando las correspon-

dientes medidas de mitigación. En todo caso para la edificación sobre un predio se deberá obtener posteriormente, la licencia de construcción respectiva.

Las constancias de uso de suelo, las de factibilidad y las licencias de uso del suelo e impacto ambiental, no constituyen o acreditan apeo y deslinde, ni derechos reales, como propiedad o posesión respecto a los inmuebles sobre los que se otorgan; y se expiden sin afectación en derechos de terceros.

La licencia de uso de suelo es independiente y condiciona la expedición de autorizaciones, permisos ó licencias, tales como urbanizaciones, subdivisiones, fraccionamientos, cambio de régimen, fusiones, relotificaciones, construcciones, demoliciones, reconstrucciones o adaptaciones de obras.

Los fines de las licencias de uso de suelo son:

I. Ser instrumentos administrativos de control del Desarrollo Urbano, ya que permiten el que las edificaciones, instalaciones y uso de los inmuebles, independientemente del régimen de propiedad, posesión o tenencia a que estén sujetos, se realicen en los sitios adecuados, en términos de la zonificación urbano-ambiental, y demás normatividad aplicable.
II. La identificación de inmuebles en el contexto urbano.
III. Impedir el establecimiento de Asentamientos Humanos en zonas y áreas no permitidas o restringidas por los Programas y Normas Municipales, así como la ocupación y urbanización descontrolada en "Zonas de Preservación Ecológica de los Centros de Población.
IV. Servir como instrumentos de diagnóstico para la formulación de Políticas y Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico, así como para planear adecuadamente la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
V. La Conservación y Mejoramiento del Patrimonio Natural y Cultural.
VI. Determinar el aprovechamiento, vocación o aptitud del suelo, de acuerdo con los Programas y Declaratorias de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico aplicables, así como con las normas de utilización y edificación a que deben sujetarse los inmuebles, sin valorar o prejuzgar la propiedad, posesión o tenencia en los mismos.
VII. Señalar las limitaciones, restricciones o alineamientos que a cada área o predio le dispongan la Legislación, Programas y Declaratorias de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico.

A la solicitud de licencia de uso de suelo se acompaña generalmente:

I. Alineamiento y número oficial vigente.
II. Documentación que ampare la propiedad, posesión o tenencia del predio o inmueble en general.
III. Fotografías a color del predio y sus colindancias, referidas a un plano de ubicación.
IV. Presentación del proyecto o anteproyecto de la obra.
V. Se acompañará cuadro de áreas.
VI. Instructivo para la formulación del Informe Ecológico Preventivo y /o Manifestación de Impacto Ambiental, según sea el caso.
VII. Los demás requisitos que sean necesarios de acuerdo a la naturaleza de la obra o actividad.

Las licencias de uso de suelo expedidas por la autoridad municipal contendrán, dependiendo de cada caso:

I. La ubicación, superficie, medidas y colindancias del área o predio.
II. La clave catastral como registro de cada inmueble.
III. El alineamiento y número oficial.
IV. El uso o destino actual, y el que se pretenda utilizar en el área o predio.

V. Las densidades de población o habitación existentes en la zona.
VI. Los coeficientes de ocupación y utilización del suelo (COS y CUS).
VII. La determinación - en términos de la zonificación contenida en los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico - respecto a:
   a) Si el uso solicitado es permitido, o es compatible en términos de la "tabla de compatibilidades" respectiva.
   b) Si el uso se encuentra prohibido.
   c) Si la autorización se encuentra condicionada a la obtención de otros permisos, a la realización ó construcción de obras y actividades en general, para tener plena validez.
VIII. Las normas de utilización cuando el predio o inmueble, se ubique en:
   a) Reserva Territorial.
   b) Zona de Aprovechamiento Sustentable.
   c) Zona de Conservación o Mejoramiento.
   d) Zona de Desarrollo Controlado y Salvaguarda.
   e) Zona con aptitud histórica, típica o artística.
IX. Las restricciones de urbanización y construcción que correspondan.
X. La valoración de inmuebles del patrimonio natural o cultural.
XI. La altura permitida de las construcciones.
XII. Los demás datos, elementos, criterios o lineamientos que se deriven de la Legislación, Programas o Declaratorias Urbano - Ambientales.

En el caso del Estado de Jalisco, se prevé en materia de uso de suelo, la figura denominada "*Dictamen de Usos y Destinos"* y el "*Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos"*, regulada en los siguientes dispositivos del *Código Urbano para el Estado de Jalisco* (P.O.E., 27 de septiembre de 2008):

> Artículo 284. Quienes proyecten realizar obras de edificación, deberán solicitar ante la Dependencia Municipal la certificación de usos y destinos, para efectos de administrar y controlar la zonificación determinada en los programas y planes municipales de desarrollo urbano; misma que se realizará mediante dos tipos de dictámenes:
>
> I. El dictamen de usos y destinos, mediante el cual se certificará la clasificación y utilización determinadas para el predio en la zonificación vigente, para los efectos legales de actos o documentos donde se requiera esta información; y
>
> II. El dictamen de trazo, usos y destinos específicos fundados en el plan de desarrollo urbano de centro de población y en su caso, en el plan parcial de desarrollo urbano, donde se precisarán las normas y lineamientos para la elaboración del plan de urbanización, el proyecto definitivo de urbanización o elproyecto de edificación.
>
> Artículo 285. Con fundamento en el Dictamen de Trazo, Usos y Destinos Específicos, se elaborará el proyecto de edificación, que deberá reunir los requisitos establecidos en el Reglamento de Construcción respectivo.

Por su parte, la *Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán* (Decreto número 344, año 2010), define como Licencia de Uso de Suelo: el documento escrito o digital que emite la autoridad municipal mediante el cual autoriza la ocupación o empleo de un terreno sin que implique permiso de realizar obras de construcción ni preliminares.

El *Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, define en la fracción XXV del artículo 2°, el término: *permiso de uso de suelo* como "aquél expedido por la unidad administrativa municipal en que se imponen las condiciones, restricciones y modalidades a que quedará sujeto el aprovechamiento de determinado inmueble, de conformidad con los programas aplicables". Asimismo, establece:

Artículo 263. El permiso de uso de suelo tendrá una vigencia igual al programa municipal en el que se haya fundado, siempre que éste no haya sufrido modificaciones aplicables al inmueble de que se trate y persista el uso, en tipo, intensidad y densidad, a que se refiera el permiso.

Artículo 264. Las constancias de factibilidad, los permisos de uso de suelo y los acuerdos emitidos en la evaluación de compatibilidad, no constituyen constancias de apeo y deslinde respecto de los inmuebles, ni acreditan la propiedad o posesión de los mismos.

Es importante para nuestro estudio lo consignado en la tesis P. XV/97, de la 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, Febrero de 1997; Pág. 126, con el siguiente rubro y texto:

LICENCIA DE USO DE SUELO O DE EDIFICACIONES, DERECHOS PARA LA EXPEDICION DE. INCONSTITUCIONALIDAD DEL COBRO POR CADA METRO CUADRADO DE CONSTRUCCION (LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEON). El artículo 276 bis de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, además de establecer una cantidad para el pago por los derechos de expedición de una licencia de uso de suelo o de edificaciones, también toma como base para cuantificar el monto total del pago de derechos, una cantidad adicional por cada metro cuadrado de construcción, lo que, al resultar un elemento ajeno al servicio que presta el Estado, que consiste únicamente en la autorización administrativa respectiva, fuerza es concluir que no guarda proporción con el servicio prestado, pues si bien ese monto no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio, sí debe fijarse en relación con el mismo. Luego, si independientemente de que se autorice una construcción por diez o mil metros cuadrados (como ejemplo), no varía el costo del servicio por la expedición misma de la autorización administrativa; por lo tanto, ese cobro adicional por cada metro cuadrado de construcción, resulta inequitativo y desproporcional, violando en consecuencia, lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, constitucional. PLENO. Amparo en revisión 2041/93. Inmobiliaria Alejandro de Rodas, S.A. de C.V. 12 de septiembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número XV/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Asimismo, es menester consignar lo establecido en la tesis XXIII.2º.5 A, del Poder Judicial de la Federación siguiente: 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Noviembre de 2006; Pág. 1031:

CONFLICTO DE JERARQUÍA NORMATIVA. NO EXISTE ENTRE LA "TABLA RESUMEN DE DISTANCIAS MÍNIMAS ENTRE ESTACIONES DE SERVICIO, ESTACIONES DE CARBURACIÓN Y PLANTAS DE ALMACENAMIENTO DE GAS L.P. CON CUALQUIER OTRO USO DE SUELO", EMITIDA POR EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES Y "EL PROGRAMA SIMPLIFICADO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS ESTACIONES DE SERVICIO", EXPEDIDO POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA.

Entre la tabla y el programa mencionados no existe conflicto de jerarquía normativa, ya que no regulan los mismos aspectos en lo tocante al establecimiento de estaciones de servicio, estaciones de carburación y plantas de almacenamiento de gas L.P., pues la primera es la aplicable tratándose de la regulación del uso del suelo en cuanto a distancias mínimas entre dichas estaciones y plantas, dado que se expidió, según la exposición de motivos correspondiente, considerando una planeación estratégica integral para lograr un crecimiento ordenado del territorio municipal, así como la seguridad que debe brindarse a los habitantes del Municipio aludido frente a algunos usos del suelo que se consideran riesgosos por el giro que desempeñan, como es el caso de las estaciones de servicio, de carburación y plantas de almacenamiento de gas L.P., y se hizo con la participación de diversos organismos, entre ellos el área de comercialización de Pemex Refinación. En cambio, el Programa Simplificado para el Establecimiento de Nuevas Estaciones de Servicio es el resultado de un convenio de coordinación celebrado entre Pemex Refinación y la Comisión Federal de Competencia, emitido por esta última dependencia, cuyo objetivo general consiste en

procurar que las operaciones de las estaciones de servicio se lleven a cabo en un ambiente de competencia y libre concurrencia, evitando prácticas monopólicas y favoreciendo el incremento en el número de gasolineras, así como la incorporación de una mayor variedad de servicios complementarios que éstas puedan ofrecer al público consumidor; y fue desarrollado para fortalecer la red de estaciones de servicio a fin de que los particulares de nacionalidad mexicana sigan teniendo la opción de brindar el servicio de venta de petrolíferos bajo un esquema administrativo aún más sencillo y rápido en su definición final, que les permita obtener respuesta de Pemex Refinación en un plazo breve si se cumplen los requisitos exigidos en cuanto a documentación, normas técnicas de seguridad, protección al medio ambiente, servicio e imagen institucional, y además para flexibilizar al máximo la prestación de servicios complementarios o el expendio de productos distintos a los petrolíferos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO TERCER CIRCUITO. (Amparo directo 271/2006. Luis Arturo Prado Cruz. 1o. de junio de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: José Refugio Estrada Araujo. Secretario: Juan Pedro González Romo.)

COEFICIENTES DEL SUELO Y USOS CONDICIONADOS

El **coeficiente de ocupación del suelo** (COS). Es la relación aritmética existente entre la superficie total construida por planta y la superficie total del terreno. El COS se considera como una norma de uso del suelo, restrictiva del derecho de disposición en inmuebles.

El **coeficiente de utilización del suelo** (CUS). Es la relación aritmética existente entre la superficie total construida en todos los niveles de edificación y la superficie total del terreno.

LICENCIA DE USO DEL SUELO ESPECÍFICO PARA OBTENCIÓN DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

La "licencia de uso de suelo específico para obtención de licencia de funcionamiento", es el documento expedido por las autoridades municipales en el que se especifica el uso permitido en un inmueble, para la operación de un giro comercial.

A la solicitud de licencia de uso de suelo específico para obtención de licencia de funcionamiento en inmuebles se acompaña básicamente:

1. Croquis de ubicación del predio.
2. Documentación que ampare el domicilio comercial.
3. En su caso, alineamiento y número oficial.

USOS DE SUELO CONDICIONADOS

La licencia de uso de suelo condicionado autoriza (dependiendo de cada caso) el uso o destino solicitado:

1. Siempre y cuando se cumplan, realicen u obtengan durante el término de vigencia de la licencia los conceptos, obras, actividades o permisos consignados

en la misma.
2. Hasta que acontezca una circunstancia, determinada en la licencia, por la que deja de surtir efectos la licencia y el uso solicitado, como en el caso de afectaciones.

Los conceptos obras, actividades, permisos o condicionantes consistirán, entre otros en:

I. Estudio Zonal de Impacto Vial: En caso de que el uso implique concentración vehicular.
II. Manifestación de Impacto Ambiental, Informe Preventivo y/o estudio de riesgo.
III. Estudio de factibilidad, existencia o inexistencia de servicios municipales, expedido por la Entidad competente.
IV. Existencia de cajones de estacionamiento.
V. Autorización por parte de Petróleos Mexicanos.
VI. Delimitación de Zona Federal en Aguas Nacionales o Bienes de Jurisdicción Federal, como barrancas, otorgada por la Comisión Nacional del Agua.
VII. Autorización de la Comisión Federal de Electricidad en predios o áreas donde existan torres o cables de alta tensión.
VIII. Autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en tratándose de zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.
IX. Permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tratándose de obras en vías generales de comunicación y zonas aledañas.
X. Autorización de la SEP en el caso de escuelas.
XI. Visto Bueno de las Entidades Estatales que señalen los Ordenamientos Legales respectivos.
XII. Autorización de la Secretaría de Salud.
XIII. Peritajes de seguridad.
XIV. Otras dependencias involucradas.
XV. Aprobación de vecinos, para que ejerzan su derecho de audiencia.
XVI. Informe de autorización otorgado por la Unidad Municipal de Protección Civil o el Departamento de Bomberos.
XVII. Otros, que sean necesarios y que determine la autoridad municipal con base en los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico, y la Legislación, Normatividad o Reglamentación Urbano Ambiental. (elaboración propia)

El otorgamiento de licencias de uso de suelo condicionadas, quedará sujeto a la verificación o comprobación que realice la autoridad municipal, para efectos de constatar que las condicionantes han quedado efectivamente cumplidas. En caso de que no se hayan satisfecho dichas condicionantes, y se hayan efectuado total o parcialmente las

obras o utilizado el inmueble, las autoridades municipales:

1. Podrán ordenar su cumplimiento inmediato, suspendiendo o clausurando las obras.
2. Podrán revocar las autorizaciones o permisos otorgados posteriormente.

Los usos que no estén expresamente contemplados en la tabla de compatibilidades solicitadas en los Programas de Desarrollo Urbano se considerarán automáticamente como condicionados.

Las obras, construcciones, ampliaciones o modificaciones que se hagan sin autorización o licencia de usos de suelo y que contravengan a lo dispuesto en los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico aplicables, o se realicen en forma distinta a lo autorizado en la licencia de uso de suelo, podrán ser demolidas total o parcialmente por el Municipio, quien no tendrá obligación de pagar indemnización alguna, requiriendo a los responsables a cubrir el costo de los trabajos efectuados.

Algunas tesis del Poder Judicial de la Federación que abordan estos temas son las siguientes:

> USO DEL SUELO. LA SOLA CALIDAD DE SOLICITANTE DE LA CONSTANCIA DE ZONIFICACION, GENERA INTERES JURIDICO PARA OBTENER RESOLUCION Y, EN SU CASO, PARA IMPUGNARLA EN AMPARO. De la Ley de Desarrollo Urbano, del Reglamento de Zonificación y del Reglamento de Construcciones, todos del Distrito Federal, se desprende que cualquier persona puede hacer solicitud ante las autoridades correspondientes de la Ciudad de México, de constancias de zonificación de uso del suelo, sin que tenga la obligación de acreditar el derecho de propiedad o de posesión respecto de los bienes inmuebles en relación con los que solicita esa constancia; por lo que si le perjudica la resolución que sobre el particular se dicte, tiene interés jurídico para reclamarla a través del juicio de garantías, lo que se acredita con el documento que ampare la referida solicitud y el que contenga la resolución de la autoridad responsable que, al ser adversa, afecte la esfera jurídica del quejoso. No. Registro: 199,218. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Marzo de 1997. Tesis: 2a. XIX/97. Página: 494. (Amparo en revisión 1297/96. Luis Alfonso Cervantes Muñiz. 24 de enero de 1997. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.)

> CONSTANCIA DE ZONIFICACIÓN DE USO DEL SUELO. SU EXPEDICIÓN NO IMPIDE UNA CLAUSURA. El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en su artículo 30.1 señala que la constancia de zonificación de uso del suelo, es el documento que expide el Departamento, donde se especifican los usos permitidos o prohibiciones conforme a los Planes (Programas) Parciales de Desarrollo Urbano, para el aprovechamiento de un predio, edificación o inmueble. Ahora bien, el hecho de que se expida una constancia de zonificación de uso del suelo, previa solicitud del interesado, sólo tiene un mero efecto declarativo y, por tanto, con la misma no puede controvertir un acto de clausura, ya que ésta se puede combatir con otras constancias que acrediten el interés jurídico, como sería, entre otras, la licencia de construcción. No. Registro: 198,529. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Junio de 1997. Tesis: I.4o.A.214 A. Página: 733. (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 974/97. Luis Enrique Castilla Lara. 9 de abril de 1997. Mayoría de votos. Ponente: Jaime C. Ramos Carreón. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Irene Núñez Ortega.)

> IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. EL ARTÍCULO 82 DEL REGLAMENTO DEL PLAN PARCIAL DE DESARROLLO URBANO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, NUEVO LEÓN 1990-2010, NO VULNERA TAL PRINCIPIO.
> El artículo 82 del Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de San Pedro Garza García, Nuevo León 1990-

2010, no da ningún efecto retroactivo a la ley, toda vez que la obligación que impone para el otorgamiento de la licencia de uso de suelo de una edificación construida con anterioridad a su entrada en vigor, consistente en tener el número de cajones de estacionamiento suficientes para satisfacer la demanda, obra hacia el futuro y no hacia el pasado, pues impera indiscutiblemente a partir de la vigencia del reglamento en cuestión; resultando incierto que modifique derechos adquiridos al tenor de los ordenamientos vigentes en el momento en que se construyó alguna edificación, ya que si bien es cierto que en la época en que se empezó a dar un uso de suelo comercial no existía ninguna disposición que reglamentara el otorgamiento de la licencia para el uso de las edificaciones y por ello había libertad para darle cualquier uso, también lo es que tal libertad o derecho desaparece al surgir la reglamentación que no existía; de manera que si el dispositivo regula una situación hasta entonces no reglamentada, ello obra hacia el futuro y no hacia el pasado, al amparar obligaciones a partir de su vigencia y no por el hecho de que la disposición en comento se refiera al caso de construcciones edificadas con anterioridad a su entrada en vigor y no a nuevas construcciones. No. Registro: 190,432. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Enero de 2001. Tesis: IV.3o.A.T.46 A. Página: 1739. (Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito. Amparo en revisión 27/2000. Manuel H. Cantú Garza y Luis Cantú Aguilar. 6 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretaria: Gloria Fuerte Cortés.)

USO DE SUELO, SOLICITUD DE CAMBIO DE. OBLIGACIÓN DE NOTIFICARLO A LOS VECINOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).
De conformidad con lo establecido en el artículo 2o. del Reglamento de Construcciones para el Estado de Tamaulipas, la Dirección de Obras Públicas Municipales tiene a su cargo, entre otras facultades, la de controlar el uso de los terrenos y las densidades de población y de construcción de acuerdo con el interés público, y conforme a esa normatividad conceder o negar los permisos para obras relacionadas con la construcción; reglamento de normas que es de orden público y de interés social, en virtud de que a su regulación se someten las obras e instalaciones públicas o privadas que se ejecuten en terrenos de propiedad privada, pública, federal o ejidal, así como el uso de los inmuebles, destinos, usos y reservas de los predios de la citada entidad federativa; sin embargo, para otorgar una licencia que autoriza el cambio del uso de suelo habitacional a comercial, de un determinado predio, es menester notificar a los vecinos residentes que puedan verse afectados con dicho cambio, la solicitud respectiva, para que, si a sus intereses conviene, interpongan el recurso administrativo a que aluden los numerales 71 y 72 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas. No. Registro: 188,059. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Diciembre de 2001. Tesis: XIX.3o.2 A. Página: 1827. (Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. Amparo en revisión 299/2000. Izaskun Iñurrategui Arriola y otra. 30 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Martínez Hernández. Secretaria: María Alma García Plaza)

DESARROLLO URBANO. EL INTERÉS JURÍDICO PARA INTERPONER EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE JALISCO, DE LOS RESIDENTES DE UN ÁREA AFECTADA POR LA EXPEDICIÓN DE UNA LICENCIA O PERMISO DE CONSTRUCCIÓN, EN LOS SUPUESTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 169 DE LA LEY RELATIVA DE LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA, SÓLO SE ACREDITA SI SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE ACUDIERON ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE A DEDUCIR EL DERECHO PREVISTO EN EL MENCIONADO NUMERAL.
El artículo 169 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco establece que cuando se lleven a cabo construcciones y cambios de uso de suelo con los que resulten afectados los habitantes del área respectiva, éstos tendrán el derecho de solicitar ante la autoridad competente su suspensión, demolición o modificación; de lo que se obtiene que otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se surte a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada, a fin de que sea procedente el juicio de nulidad ante el tribunal de lo administrativo, precisamente porque los artículos 1o. y 4o. de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de

Jalisco disponen que dicha instancia jurisdiccional procede contra actos de las autoridades estatales, municipales y organismos descentralizados de ambas que afecten intereses jurídicos de los particulares, por lo cual es necesaria la existencia de la resolución que previamente dirima esa controversia para que se ocasione la afectación a los habitantes inconformes, porque es en ese acto en el que se podrá determinar si la construcción o licencia concedida continuará o cesará, y si todavía les causa o no perjuicio, puesto que puede presentarse el caso de que la autoridad administrativa revoque la licencia u ordene la demolición de la construcción, supuesto en el que no se afectarían los intereses de quienes ejercitaron ese derecho. No. Registro: 184,149. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Junio de 2003. Tesis: III.2o.A.113 A. Página: 972. (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Amparo directo 21/2003. Ecología Colonia Seattle. 28 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José Félix Dávalos Dávalos. Secretario: Irineo Lizárraga Velarde.)

LICENCIA DE OBRA O CONSTRUCCIÓN

Para ejecutar cualquier obra o instalación, pública o privada, en vía pública o predios, áreas o inmuebles sujetos a cualquier régimen jurídico en la circunscripción correspondiente al Municipio, será necesario obtener licencia de las autoridades municipales.

La licencia de obra o construcción es el documento en el cual se determinan los requisitos y especificaciones técnicas a que deberá sujetarse (en términos de las disposiciones contenidas en los Programas de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Ecológico y las leyes urbanas), la construcción, ampliación, modificación, reparación o demolición en una edificación, instalación o inmueble cualquiera que sea su régimen jurídico.

La licencia de obra, construcción o instalación por ningún concepto constituye, implica o acredita derechos reales, como propiedad o posesión respecto a los inmuebles sobre los que se otorgue, ni constituye apeo y deslinde; y se expide sin afectación en derechos de terceros, por ser un documento administrativo de control urbanístico técnico para cualquier obra sobre un inmueble.

A la solicitud de licencia de obra o construcción, se deberán acompañar los siguientes documentos:

I. Alineamiento y número oficial vigente.
II. Licencia de uso de suelo.
III. Proyecto arquitectónico de la obra en planos a escala, debidamente acotados y especificados, en los que se deberán incluir como mínimo las plantas de distribución, los cortes sanitarios, las fachadas, la localización de la construcción dentro del predio; cuadro de superficies, isométrico de instalaciones, y otros requerimientos que el Ayuntamiento considere necesarios. Estos planos deberán estar firmados por el Director Responsable de Obra.
IV. Proyecto estructural de la obra en planos debidamente acotados y especificados acompañados del resumen de criterio y sistema adoptados para el cálculo; proyecto de protección a colindancias y estudio de mecánica de suelos cuando proceda. Documentos firmados por el Director Responsable de Obra.
V. Cuando se trate de obras o instalaciones en monumentos catalogados o zonas

de monumentos, la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

VI. Plano isométrico dictaminado por la entidad competente y el informe de autorización de la unidad municipal de protección civil o el Departamento de Bomberos.

VII. Informe Preventivo o Manifestación de Impacto Ambiental, en su caso.

VIII. Carnet de Director Responsable de Obra.

IX. Estudio de riesgo, en su caso. (elaboración propia.)

Sobre este respecto, por ejemplo, el *Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato* (P.O.E., 25 de septiembre de 2012) establece:

> Artículo 373. Los permisos de construcción contendrán:
> I. Las limitaciones y modalidades en materia de vialidades urbanas y áreas verdes, que se establezcan en los programas municipales;
> II. Las condiciones relativas a las áreas de maniobras y de estacionamiento;
> III. Los coeficientes de ocupación del suelo y de densidad poblacional aplicables;
> IV. El alineamiento y número oficial respectivos;
> V. Las especificaciones técnicas aplicables a las cimentaciones;
> VI. Las condiciones o limitaciones para el uso de agua potable en la ejecución de las obras de que se trate;
> VII. La clave catastral correspondiente al inmueble en que se autorice la obra de que se trate; y
> VIII. Las demás estipulaciones previstas en los reglamentos municipales.

Asimismo, resulta de interés el que por ejemplo, el *Código Urbano para el Estado de Jalisco*, establece en materia de derechos urbanos relacionados con el proceso de construcción:

> Artículo 359. Los interesados en los procedimientos de licencias de construcción tendrán reconocidos específicamente, además de los establecidos con carácter general en otras leyes y reglamentos, los siguientes derechos:
> I. Al trámite del procedimiento sin demoras indebidas, obteniendo un pronunciamiento expreso del municipio que conceda o niegue la licencia de construcción solicitada dentro del plazo máximo para resolver dicho procedimiento;
> II. A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que las leyes y reglamentos imponga a los proyectos, obras o solicitudes que los interesados se propongan realizar;
> III. A utilizar medios informáticos, electrónicos o telemáticos, especialmente internet, en la tramitación de los procedimientos y en la obtención de información urbanística;
> IV. A no presentar documentos que obren en poder de los servicios municipales;
> V. A conocer en cualquier momento el estado de trámite y obtener copia de los documentos contenidos en el mismo;
> VI. A que las órdenes de ejecución y las resoluciones improcedentes de las licencias estén debidamente fundadas y motivadas; y
> VII. A presentar quejas, reclamaciones y sugerencias sobre el funcionamiento de los trámites municipales.

En materia de permisos de construcción, resulta importante el siguiente criterio jurisdiccional: Tesis 2a./J. 87/2010, 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Julio de 2010; Pág. 270, con el rubro y texto siguientes:

> DERECHOS POR EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206 DEL

CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2008 Y 2009 QUE LOS PREVÉ, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cumplen, en los derechos por servicios, cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, además de que sea igual para los que reciben idéntico servicio, ya que el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme. Con base en ello, la Segunda Sala del Alto Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 114/2007, de rubro: "DERECHOS POR EL REGISTRO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR EN 2004, 2005 Y 2006, ES INCONSTITUCIONAL.", determinó que el artículo 206, fracciones I y II, del Código Financiero del Distrito Federal vigente de 2004 a 2006, vulnera los citados principios constitucionales, en virtud de que para su cálculo no atiende al tipo de servicio prestado ni a su costo, sino a elementos ajenos, como el número de niveles y metros cuadrados de construcción, lo que ocasiona que los gobernados reciban un trato diferenciado por ese mismo servicio. Sin embargo, ese criterio es inaplicable para el derecho consistente en el análisis y estudio de manifestación de construcción a que se refiere el artículo 206 del Código Financiero del Distrito Federal, pues además de que se introdujo en la reforma vigente para 2008, la cual modificó su cuota en 2009, acorde con las disposiciones de observancia general que rigen en el Distrito Federal, en particular la Ley de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Construcciones, sustancialmente su artículo 245, se toma en cuenta la actividad que debe desarrollar la autoridad administrativa para prestar el servicio público mencionado, el cual implica, además, la verificación de que la obra en proceso se ajuste a lo manifestado y a las disposiciones de la ley, de los programas, de dicho Reglamento y sus normas y demás ordenamientos jurídicos aplicables, el costo de ese servicio guarda relación con el número de metros cuadrados y el destino que vaya a darse al respectivo inmueble, lo cual incluso justifica que sea diversa la cuota tratándose del registro de cada una de las manifestaciones de construcción, sea "A", "B" o "C", atento al despliegue técnico necesario para ello, pues la cuota correspondiente se enlaza con cada tipo de manifestación de construcción, de lo que se concluye que el citado artículo 206 no transgrede los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.

SEGUNDA SALA CONTRADICCIÓN DE TESIS 141/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 2 de junio de 2010. Mayoría de tres votos. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Óscar Rodríguez Álvarez.

Tesis de jurisprudencia 87/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de junio de dos mil diez.

Nota: La tesis 2a./J. 114/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 281.

LICENCIAS DE ACUERDO A LA SUPERFICIE DE PREDIOS

Las licencias de construcción no serán otorgadas respecto a lotes o fracciones de terreno que hayan resultado de la división de predios efectuada sin autorización de las autoridades municipales.

La dimensión mínima de predios que autoricen las autoridades municipales competentes en materia de desarrollo urbano para que pueda otorgarse licencia de construcción en ellos, así como el frente mínimo de los lotes serán los que establezca la Legislación sobre fraccionamientos o urbanizaciones, así como los reglamentos de construcción, uso del suelo; los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico.

El tiempo de vigencia de las licencias de obra o construcción que expida el Ayuntamiento, estarán en relación con la naturaleza y magnitud de la obra por ejecutar.

Si terminado el plazo autorizado para la construcción de una obra, ésta no se hu-

biere concluido, para continuarla deberá obtener prórroga de la licencia.

Cualquier proyecto constructivo, independientemente de sus modalidades, deberán cumplir con las disposiciones consignadas en las disposiciones legales y reglamentarias relativas a fusiones, subdivisiones o relotificaciones, así como a urbanizaciones.

Al respecto, consignamos los siguientes criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación en la materia:

> SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA UNA ORDEN DE CLAUSURA. PARA OBTENERLA DEBE DEMOSTRARSE NO SÓLO EL INTERÉS JURÍDICO PRESUNTIVO SINO, ADEMÁS, EXHIBIR OTROS DOCUMENTOS DE PRUEBA PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DEL DERECHO QUE SE PRETENDE PRESERVAR.
> Para obtener la suspensión provisional en contra de una orden de clausura de un negocio de distribución de gas licuado de petróleo no sólo es necesario que el quejoso demuestre el interés jurídico presuntivo para la realización de la actividad reglamentada, con el permiso de distribución mediante estación de gas licuado de petróleo expedido por la Secretaría de Energía, el dictamen de factibilidad o el contrato de arrendamiento respectivos, sino que además debe exhibir otros documentos o principios de prueba, presupuestos de la actividad, verbigracia, los permisos o licencias de uso de suelo, construcción y edificación expedidos por la autoridad municipal correspondiente, toda vez que al resolver sobre la suspensión, los tribunales de amparo deben verificar la existencia del derecho cuya preservación pretende obtener el quejoso a través de la suspensión del acto reclamado y, en el caso, para poder desarrollar la actividad reglamentada se requiere que en el lugar geográfico se expida el permiso de uso de suelo y factibilidad para desarrollar esa actividad, lo que es propio de autoridades de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; ello es así, ya que el objeto de la medida cautelar es conservar derechos y no constituirlos en favor de los gobernados. No. Registro: 182,526. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII, Diciembre de 2003. Tesis: IV.3o.A.1 A. Página: 1463. (Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Queja 12/2003. Combustibles Licuados y Equipos, S.A. 5 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Marina Chapa Cantú.)

> CERCA DE ALAMBRE DE PUAS, LEVANTAMIENTO DE. NO REQUIERE PERMISO O LICENCIA DE CONSTRUCCION. BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DE SAN MARTIN TEXMELUCAN, PUEBLA (ARTICULOS 18 Y 19).
> Conforme a los artículos 18 y 19 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de San Martín Texmelucan, Puebla, se necesita permiso o licencia para llevar a cabo una obra o construcción en un predio. Asimismo, para el Diccionario de la Real Academia Española, entre otras acepciones que posee la palabra "obra", menciona las siguientes: “Edificio en construcción”, “Lugar en el que se está construyendo algo, o arreglando el pavimento" y "Compostura o innovación que se hace en un edificio”; y, por “construir”, se debe entender: "Fabricar, edificar, hacer de nueva planta una obra de arquitectura o ingeniería, un monumento o en general cualquier obra pública." Entendiéndose que ambos vocablos son sinónimos en cuanto se refieren a la realización de una actividad mediante la cual se lleven a cabo actos con los cuales se construya o modifique la estructura de un inmueble, utilizando para ello material y conocimientos propios de las ramas de ingeniería y arquitectura que permitan modificar el bien raíz en cuanto a su estructura original. En consecuencia, una correcta interpretación de los preceptos legales en comento, conduce a establecer que para que se pueda hablar de que en un predio se está realizando una construcción de obra, es necesario que para ello, se estén utilizando materiales que para su colocación en un determinado predio requieran de conocimientos en ingeniería o arquitectura, por medio de los cuales se logre que tal obra o construcción tenga una duración más o menos permanente. Por consiguiente, cuando en un predio se coloca una cerca de alambre de púas, para delimitarlo, es evidente que no se requiere solicitar permiso o licencia de construcción, ya que para desarrollar tal actividad no son necesarios conocimientos de ingeniería o arquitectura, ni se trata de una edificación de duración permanente. No. Registro: 200,883. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Noviembre de 1996. Tesis: VI.4o.4 A. Página: 409. (Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Queja 12/2003. Combustibles Licuados y Equipos, S.A. 5 de agosto de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretaria: Marina Chapa Cantú.)

ZONIFICACIÓN URBANA Y ANTENAS DE TELECOMUNICACIONES

Resulta de gran trascendencia para nuestro estudio el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece la definición de competencias de los Ayuntamientos en materia de planeación urbana cuando se relaciona con la instalación de antenas de telefonía celular en su territorio. Esto mediante la tesis 2a. II/2012 (10ª.), de la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, Febrero de 2012, Pág. 1699. cuyo rubro y texto establece:

> PLANES DE DESARROLLO URBANO Y ZONIFICACIÓN. LA FACULTAD OTORGADA A LOS MUNICIPIOS PARA FORMULARLOS Y APROBARLOS DENTRO DE SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES, CONFORME AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO DEBE AFECTAR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO CONCESIONADO, COMO EL DE TELECOMUNICACIONES. El artículo 28 constitucional prevé la posibilidad de que, atendiendo al interés general, la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación (como lo es el espectro radioeléctrico) y los servicios públicos (como lo son la telefonía móvil celular de radiolocalización especializada de flotillas), pueda concesionarlos el Estado a los particulares, a fin de que los servicios se presten con mejores precios y calidad, y al mismo tiempo se cubra la demanda del público por dichos servicios. Por su parte, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Ley Suprema, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno. En este sentido, se viola el artículo 16, en relación con el 28, ambos de la Constitución General de la República, cuando la utilización del suelo para efecto de la instalación de antenas de telefonía celular se encuentra deficientemente regulada, al imponerse a través del Plan Director de Desarrollo Urbano de un Municipio una prohibición tan amplia que llegue a afectar la prestación de un servicio público concesionado, en detrimento de la utilización social de los bienes que ordena esa norma de la Constitución. Lo anterior, en tanto que la facultad de losMunicipios para formular y aprobar los planes de desarrollo urbano y zonificación dentro de sus jurisdicciones territoriales no puede entenderse en el sentido de que pueda afectar la
> prestación de un servicio público como el de telecomunicaciones, ya que es necesario que al ejercer sus facultades pondere y tome en cuenta las necesidades que, entre otras, requieren los operadores de telefonía celular, los cuales tienen concesionado el espectro radioeléctrico que constituye un bien de dominio de la Nación.
> Amparo en revisión 681/2011. Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V. y otra. 23 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Erika Francesca Luce Carral.

De igual modo es de destacarse el contenido de la tesis 2a. III/2012; de la 10a. Época, emitida por la 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; visible en el Libro V, del mes de Febrero del año 2012, Tomo 2; Pág. 1698, cuyo rubro y texto establecen:

> PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE CULIACÁN, SINALOA. LA TABLA MATRIZ DE COMPATIBILIDAD DE USO Y DESTINO DEL SUELO QUE CONTIENE VIOLA EL ARTÍCULO 16, EN RELACIÓN CON EL 28, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL RESTRINGIR LA INSTALACIÓN DE ANTENAS DE TELEFONÍA CELULAR.
> La Constitución General de la República otorga directamente a la Federación en su artículo 73, fracción XVII, la posibilidad de legislar en lo relativo a las vías generales de comunicación (espectro radioeléctrico) y sus concesiones. Por su parte, el artículo 115 constitucional dispone que las facultades concedidas a los Municipios deban ser en los términos de las leyes federales y estatales. De lo anterior se sigue que el Municipio, al ejercer sus facultades concurrentes en la materia, debe cuidar que al formular su Plan Director de Desarrollo Urbano, específicamente al

concretar la zonificación, no restrinja la prestación efectiva de un servicio público, en el que se encuentre involucrado un bien de la Nación como lo es el espectro radioeléctrico, pues no puede impedirse su utilización a través de un acto municipal, en atención a los principios de legalidad y certeza jurídica, en relación con el de reserva de ley. En consecuencia, la Tabla Matriz de Compatibilidad de Uso y Destino del Suelo contenida en el Plan Director de Desarrollo Urbano del Municipio de Culiacán, Sinaloa, al restringir la instalación de antenas de telefonía celular viola el artículo 16, en relación con el 28, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al ejercer su facultad concurrente, el Municipio no atendió a las necesidades de la población, así como a las técnicas de la infraestructura requerida para lograr la prestación efectiva del servicio público concesionado; máxime que el artículo 28 constitucional establece que al concesionar los servicios públicos debe asegurarse la eficacia de su prestación y la utilización social de los bienes.
SEGUNDA SALA. (Amparo en revisión 681/2011. Comunicaciones Nextel de México, S.A. de C.V. y otra. 23 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Erika Francesca Luce Carral.)

URBANIZACIONES O FRACCIONAMIENTOS

Lato sensu, se entiende por urbanización a la dinámica espacial del suelo caracterizada por la transformación de suelo rural a urbano; las fusiones, subdivisiones y fraccionamiento de áreas y predios; los cambios en la utilización y en el régimen de propiedad de predios y fincas; la rehabilitación de fincas y zonas urbanas; así como las actividades encaminadas a proporcionar en un área de crecimiento la introducción o mejoramiento de las redes de infraestructura y el desarrollo del equipamiento urbano.

Se entiende por fraccionamiento o urbanización en stricto sensu, la división de un terreno en manzanas y lotes, que requiera el trazo de una o más vías públicas, así como la ejecución de obras que le permitan la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, conforme a la tipología de urbanizaciones previstas en la legislación, reglamentos y programas de desarrollo urbano.

La autoridad municipal, de conformidad con los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico, fijará las zonas en que puedan establecerse los diferentes tipos de urbanizaciones de acuerdo al uso de suelo, densidad de población y construcción, extensiones mínimas de lotes, alineamiento y demás normas contenidas en dichos programas.

Los Fraccionamientos pueden ser considerados de la siguiente forma:

I. De urbanización inmediata.: Son aquellos en los que el fraccionador, persona física o moral, debe llevar a efecto la totalidad de las obras de urbanización y la instalación de los servicios públicos dentro de un término fijado por la Ley aplicable a partir de la fecha de autorización;
II. De urbanización por etapas. Cuando se trata de macro proyectos, ya que debido a su extensión, características y costo, el fraccionador o promovente solicitan la ejecución de las obras de urbanización por etapas, de acuerdo a los plazos, requisitos y zonas que se determinen en la autorización respectiva;
III. De urbanización por cooperación. Corresponde a grupos sociales legalmente

constituidos y que se comprometen a ejecutar las obras de urbanización en un predio de su propiedad en el plazo y con las especificaciones reglamentarias que se haya determinado en el oficio de autorización. Dichas obras deberán ejecutarse con la cooperación de los miembros del grupo social, con el aval y garantía de la autoridad municipal, sin menoscabo de aportaciones y recursos de cualquier otra instancia pública o privada que garanticen la conclusión de dichas obras.

IV. De urbanización progresiva. Es aquel en el que ejidatarios o comuneros, jurídicamente acreditados solicitan la constitución de un fraccionamiento, sujetándose a derechos y obligaciones de urbanización y desincorporación de la zona del núcleo agrario a fraccionar; obligándose a observar la legislación urbana, la Ley Agraria, y a la sujeción de los tiempos que las autoridades competentes les determinen y con total apego a las disposiciones de los Programas de Desarrollo Urbano.

Ninguna urbanización, subdivisión, fusión, lotificación y condominio debe llevarse a cabo dentro de la circunscripción de un Municipio sin que previamente se solicite permiso para ello a las autoridades municipales, previos los estudios, dictámenes y requisitos que al efecto se establezcan, otorgadas las garantías requeridas y enterados los pagos de los derechos correspondientes.

Toda autorización de urbanización debe ser solicitada por la persona física o moral que tenga el derecho de propiedad y la posesión sobre el predio objeto de la urbanización. En tal virtud no se aceptará ninguna solicitud que no vaya acompañada de los títulos debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de las pruebas que acrediten la posesión.

La solicitud de urbanizaciones deberá acompañarse de constancia de *apeo y deslinde*, inscrita en el Registro Público de la Propiedad, asimismo deberán acompañarse:

I. Licencia de uso del suelo e impacto ambiental.
II. Plano que contenga:
    a) Ubicación de acuerdo con lo establecido en los Programas de Desarrollo Urbano.
    b) Superficie del terreno o de los terrenos.
    c) Colindancias Perimetrales.
    d) Acotaciones de linderos, tomadas en el terreno.
    e) Ángulos interiores del polígono o polígono del deslinde, correspondiente a cada uno de los vértices.
    f) La demarcación en el terreno del predio que se propone urbanizar, la cual deberá concordar con la descripción de dicho predio contenida en el acta de apeo y deslinde, con indicación del amojonamiento de los vértices. Este plano deberá estar avalado de la responsiva de un Director Responsable de

Obra.

g) Los demás que sean necesarios. (elaboración propia)

Los tipos de urbanizaciones que se realicen en cada Municipio, deben respetar la densidad de población y de construcción; la extensión del lote mínimo y de sus frentes; a su ubicación, al alineamiento y compatibilidad urbanística; las especificaciones de construcción, a la infraestructura, equipamiento y servicios que éstos requieran y al uso o destino previsto en los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico aplicables.

Cuando en un predio por urbanizar existan obras o instalaciones de servicio público, como vías generales de comunicación, de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, así como Derechos de vía en inmuebles sujetos a Jurisdicción Federal, el urbanizador evitará la interferencia de sus propias obras o instalaciones y obras existentes. La zona aledaña al Derecho de Vía se utilizará preferentemente, en las urbanizaciones, como vialidad.

Los propietarios y desarrolladores que soliciten autorización de fraccionamientos cualquiera que sea su uso o modo de ejecución, tendrán las siguientes obligaciones:

a) Realizar, con sus propios recursos, las obras de urbanización, servicios públicos y demás fijados en el proyecto autorizado, para tal efecto están obligados a otorgar fianza a favor de la Tesorería Municipal correspondiente, por el monto total de las obras, misma que deberá mantenerse vigente hasta en tanto se concluyan con las mismas;
b) A iniciar la promoción del fraccionamiento cuando se haya autorizado y haya cubierto la fianza o garantía y obtenido el permiso de ventas;
c) Garantizar el cabal funcionamiento de los servicios públicos durante un año, a partir de la fecha de entrega del fraccionamiento a la autoridad municipal. Para este efecto deberá otorgar, ante la autoridad correspondiente, fianza o garantía suficiente por vicios ocultos, a juicio de la misma;
d) Ceder al Municipio en que esté ubicado el fraccionamiento, y en forma gratuita, las superficies que, conforme a la autorización respectiva, estén destinadas a los servicios públicos y equipamiento, otorgando la escritura correspondiente, y
e) Tratándose de fraccionamientos por etapas estos deberán cubrir todos y cada uno de los requisitos y obligaciones como si fuesen de ejecución inmediata, es decir, la autoridad no deberá autorizar una siguiente etapa hasta que esté concluida la primera.
f) Realizar la escrituración a favor del Municipio de áreas de donación para servicios públicos, jardines y equipamiento, en los porcentajes establecidos en la legislación local.

Se considera prohibido el establecimiento de urbanizaciones en lugares no aptos

para el desarrollo urbano, según las normas que establezcan los diversos programas de desarrollo urbano, o en zonas de riesgo, a menos que se realicen las obras de saneamiento o protección, las previstas en un dictamen de Impacto Ambiental, o las que sean necesarias, con autorización de la propia autoridad municipal.

CONDOMINIOS

Diversas superficies o construcciones pueden sujetarse a la constitución del régimen de propiedad en Condominio. Esto es, una propiedad privada, puede transformarse en una modalidad en la que puede coexistir la copropiedad de todos los residentes sobre diversas áreas o construcciones de uso común, y a la vez conservar áreas de uso privativo o exclusivo de cada condómino.

El régimen de propiedad en condominio, en general, se podrá constituir cuando:

a) Los diferentes pisos, departamentos, viviendas, locales, terrenos o naves de que conste un inmueble o que hubieran sido construidos en un predio con partes de uso común, sean susceptibles de adjudicar a distintos propietarios.
b) El propietario de un inmueble lo divida en diferentes pisos, departamentos, viviendas, locales, terrenos o naves, para enajenarlos a distintas personas y deje uno o varios elementos de uso y propiedad común indivisible.
c) Se establezca por disposición testamentaria, siempre que se ajuste a las normas de desarrollo urbano aplicables.
d) Se subdivida una copropiedad en dos o más unidades de propiedad exclusiva, que compartan en copropiedad bienes y áreas comunes.
e) El inmueble construido en un lote familiar se divida en dos o más unidades de propiedad exclusiva y compartan en copropiedad bienes y áreas comunes.

Este régimen de propiedad, como cualquier otro debe sujetarse a las normas de diseño urbano, y las regulaciones que para particiones o fraccionamientos existan en cada Estado, debiéndose obtener las correspondientes licencias de uso de suelo, construcción y lotificación, ya que el condominio, como cualquier proyecto urbano, requiere de una distribución de áreas, que debe cumplir con los programas de desarrollo urbano, leyes y reglamentos urbanísticos, pudiéndose incluso hablar de un fraccionamiento equiparado.

Podrán sujetarse al régimen de condominio, todo predio o edificación concluida o en proceso de construcción, siendo obligatorio para tal efecto que el propietario manifieste su voluntad expresamente ante la autoridad correspondiente de sujetarse a este régimen.

Los inmuebles sujetos al régimen de condominio pueden tener las siguientes modalidades:

a) Condominio edificado vertical u horizontal: En el que cada condómino es propietario exclusivo de una unidad condominal de uso privativo y condueño de las áreas, instalaciones y construcciones de uso común;
b) Condominio de terrenos o lotes: En el que un predio, previa las autorizaciones legales, se constituye en unidades condominales. En ningún caso los lotes de propiedad exclusiva serán menores a las superficies señaladas por su tipo de uso de suelo. En el caso del condominio de lotes habitacionales no se permitirá por ningún motivo que la superficie sea menor a noventa metros cuadrados y un frente mínimo de seis metros.
c) Condominio Mixto: En el que dentro de un mismo proyecto concurren las características a que se refieren las dos hipótesis anteriores.

Para una mejor administración del condominio este podrá ser proyectado en secciones, para que cada sección tenga derechos y obligaciones de uso, disfrute y disposición a determinados bienes en común, con otras secciones del mismo.

Los condominios por su uso de suelo pueden ser:

I. Habitacionales;
II. Comerciales y de Servicios;
III. Industriales, y
IV. Mixtos.

Para efectos de nuestro estudio resulta interesante la figura del "condominio concesionado" regulada en la *Ley que regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (G.O.E., 15 de abril de 2009) que establece los siguientes conceptos:

> Artículo 2...
> VIII. Condominio concesionado: El conjunto de inmuebles que, parcial o totalmente, formen o no parte de un fraccionamiento, lotificación, conjunto urbano o subdivisión que, por efecto de un acto de concesión otorgada por el Ayuntamiento correspondiente, obtengan el dominio para uso exclusivo de una o varias vías publicas, incluyendo o no otras áreas de uso público;
> VI. Concesión de vías y áreas públicas: El acto administrativo, a título oneroso, a través del cual el Ayuntamiento, concedente, otorga a los propietarios de inmuebles, concesionarios, el derecho de dominio privado de una o más vías públicas, incluyendo o no otras áreas de uso público;
>
> Artículo 9. El Instituto podrá, igualmente, autorizar la constitución de condominios concesionados, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:
> I. Que sea solicitado por la totalidad de los propietarios de los inmuebles que resulten afectados por su constitución y hayan obtenido previamente la concesión de las vías públicas del Ayuntamiento correspondiente;
> II. Que el uso en forma exclusiva de las vías públicas no afecte el flujo vehicular ni peatonal de la zona ni del centro de población donde se ubiquen, para lo cual se requerirá de un dictamen vial que deberá elaborar la autoridad competente en materia de tránsito; y

III. Que los propietarios de los inmuebles se sujeten estrictamente a las condiciones que establezca la autoridad municipal.

AREAS DE DONACIÓN

La superficie donada al Municipio deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Que físicamente se encuentre libre en su acceso, ocupación y no esté sujeta a controversia ante la autoridad judicial o a la acción de las autoridades administrativas;
II. Tener acceso a la vía pública, en una proporción y topografía que la haga susceptible de aprovechamiento;
III. Que no exista ninguna afectación federal, estatal, ni municipal en el inmueble, y que dicho predio se encuentre fuera de algún núcleo agrario, área natural protegida, zona o sitio arqueológico, patrimonial o que, por cualquier disposición legal, impida su ocupación;
IV. Que en el caso de que el predio a donarse se ubique en lugar distinto del predio sujeto a autorización en valor comercial de ambos sea equivalente, y
V. Que tenga un uso de suelo equivalente al predio de origen contemplado en el proyecto.

Queremos compartir el caso resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolverse la *Controversia Constitucional 67/2011*, en materia de áreas de donación. Dicha controversia versó sobre la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán*, relativo al Decreto número 330, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once, así como el contexto normativo dentro del que cobra aplicación, específicamente declarando inconstitucional el segundo párrafo del artículo 136 de la Ley en cita. El dispositivo mencionado establece (se pone énfasis en la parte declarada inconstitucional):

Artículo 136. La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

I. Donación de desarrollos habitacionales; y,

II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.

La Corte en este sentido se sustentó para emitir dicho criterio, en la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación:

BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional. (Registro No. 183605. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Agosto de 2003. Página: 1251. Tesis: P./J. 36/2003. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional.)

Como se observa la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán* estableció un mecanismo muy interesante para evitar que administraciones municipales vendan o enajenen áreas de donación que hayan pasado a dominio público, lo que sucede muy a menudo en los Municipios, lo que deteriora la calidad de vida de los residentes de fraccionamientos o conjuntos habitacionales. Lo que resulta de suma relevancia es que la Corte resolvió en la sentencia respectiva que el Congreso Estatal se excedió en las facultades legislativas en perjuicio de la autonomía municipal, con el contenido del párrafo segundo del artículo 136° de la Ley que se analiza, lo que entonces permite para efectos prácticos que los Ayuntamientos sigan vendiendo –en ejercicio de su autonomía municipal- áreas públicas que deberían ser para uso de los residentes. Este tipo de sentencias, dictadas con apego al formalismo jurídico, no analizan exhaustivamente los casos particulares que las leyes pretenden resolver en beneficio de la sociedad, especialmente cuando permite que los Ayuntamientos puedan disponer para otros usos diferentes al del beneficio de residentes de fraccionamientos, de bienes inmuebles provenientes de áreas de donación, bajo el pretexto de una mal entendida "autonomía municipal".

Resulta asimismo relevante el contenido de la tesis XXIV.19A, del Poder Judicial de la Federación: 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Septiembre de 2009; Pág. 3097:

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NAYARIT. EL ARTÍCULO 151, FRACCIÓN XII, PRIMER INCISO A), DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN A CARGO DE

LOS FRACCIONADORES DE TERRENOS DE EDIFICAR UN JARDÍN DE NIÑOS DE TRES AULAS POR CADA TRESCIENTAS VIVIENDAS PREVISTAS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La circunstancia de que el citado precepto establezca la obligación a cargo de los fraccionadores de terrenos para asentamientos humanos en Nayarit, de edificar, independientemente de las áreas de donación que en cada caso esté obligado a otorgar, un jardín de niños de tres aulas, de acuerdo con las especificaciones oficiales, por cada trescientas viviendas previstas, respeta la garantía de seguridad jurídica, porque claramente muestra la intención del legislador estatal de proveer lo necesario para acatar cabalmente la garantía prevista en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplir con la función social educativa que le compete; sin que ello implique que el Estado mexicano delegue en los particulares el deber que le corresponde de impartir educación gratuita, conforme lo prevé el aludido dispositivo constitucional, toda vez que tal obligación no puede entenderse, en forma limitada, en el sentido de que por esa razón incumba única y exclusivamente a la nación proveer la infraestructura para el establecimiento de los espacios educativos, dado que la constitución de un nuevo fraccionamiento habitacional, al aumentar la densidad poblacional, genera la ineludible obligación a cargo del fraccionador, de sufragar y satisfacer la demanda de los servicios públicos básicos y fundamentales que ese conglomerado social requiere, entre ellos, el relativo a la función educativa, a través de la construcción de un jardín de niños. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CUARTO CIRCUITO. Amparo en revisión 476/2007. Diseño y Edificaciones de Colima, S.A. de C.V. 4 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán. Secretaria: Norma Leticia Parra García.

NORMAS TÉCNICAS DE UNA URBANIZACIÓN

Los proyectos, obras de urbanización y construcción en las urbanizaciones, deberán sujetarse a las normas técnicas que correspondan según su clasificación y tipología.

Las normas técnicas son las que regulan el proyecto de urbanización, en cuanto a la zonificación, dimensiones de lotes y manzanas, densidades de población y construcción, equipamiento urbano, áreas verdes y de donación.

Las normas técnicas de agua potable y alcantarillado son las que regulan el proyecto, cálculo y construcción de las redes, así como la perforación de pozos para agua potable y las descargas para aguas residuales.

Las normas técnicas de vialidad son las que regulan el proyecto de urbanización, en cuanto a las características, especificaciones y dimensiones de las calles y andadores, pavimentos, banquetas y guarniciones, así como a la nomenclatura y circulación en las mismas.

Las normas técnicas de electrificación y alumbrado público, son las que regulan el proyecto de la urbanización en cuanto a las características, especificaciones, capacidad y calidad de la red y el equipamiento eléctrico y de alumbrado público.

Será obligación de los adquirentes de lotes, y de los notarios, al realizar actos de escrituración en fraccionamientos o urbanizaciones, respetar las características de la urbanización, en lo que respecta a las dimensiones de los lotes y no podrán subdividir los mismos, en tamaños menores a los señalados por la legislación o reglamentos Urbanos, de construcciones o fraccionamientos; igualmente están obligados a respetar la zona libre al frente y la zonificación autorizada a la urbanización.

Los adquirentes de lotes y notarios deberán cerciorarse de que la compra de lote o lotes que transmitan los urbanizadores, cuenten con las condiciones de urbanización autorizadas a la urbanización, así como que la compraventa en la que participan, sea con base al plano de lotificación autorizado por el Ayuntamiento.

En materia de fraccionamientos la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado la jurisprudencia 60/2007, de la 9a. Época; visible en el S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Agosto de 2007; Pág. 285, con el siguiente rubro y texto:

> PRESCRIPCIÓN POSITIVA. PARA ADQUIRIR UN LOTE DE TERRENO A TRAVÉS DE ESTA FIGURA DEBEN SATISFACERSE ÚNICAMENTE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA ELLO EN LA LEGISLACIÓN CIVIL Y NO LOS PREVISTOS EN LAS NORMAS DE DESARROLLO URBANO PARA FRACCIONAR PREDIOS.
> La legislación civil establece que para adquirir por prescripción un bien inmueble es necesario que la posesión sea a título de dueño, pacífica, continua, pública y por el tiempo establecido legalmente. Por otra parte, las normas sobre fraccionamientos tienen por objeto que el desarrollo urbano sea conforme a planes en los que se tomen en cuenta cuestiones como la densidad de la población o el impacto ecológico, y están dirigidas a los propietarios de los terrenos que pretenden dividirlos, no a quienes los adquieren o poseen, lo cual se corrobora con el hecho de que las sanciones por el incumplimiento de tal normativa (como las multas administrativas o las penas establecidas para el delito de fraude) son aplicables a quienes transmiten la propiedad sin la autorización correspondiente y no a los que adquieren los terrenos; de manera que la falta de observancia de esas disposiciones no tiene como consecuencia la imposibilidad de adquirir los terrenos correspondientes pues, en todo caso, los límites para adquirir cosas están establecidos en la legislación civil, la cual dispone que todo lo que no esté fuera del comercio será apropiable y que las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza, cuando no pueden ser poseídas por un individuo exclusivamente, o por disposición de la ley, cuando ésta las considera irreductibles a propiedad particular. En ese tenor, si un terreno dividido sin previa autorización es un bien que por su naturaleza puede pertenecer a una sola persona y la imposibilidad de adquirir los lotes o su salida del comercio no están previstas como consecuencias de la desobediencia a las normas de desarrollo urbano para fraccionar predios, resulta inconcuso que cuando un lote que forma parte de aquél se posee por el tiempo y en las condiciones establecidas en la legislación civil sí opera el derecho de adquirirlo a través de la prescripción positiva, sin que sea necesario acreditar la satisfacción de los requisitos previstos en las mencionadas normas, y sin que ello implique que una vez adquirido el bien no deba cumplirse con la legislación de desarrollo urbano respecto de los usos o destinos de los bienes inmuebles, los cuales constituyen modalidades del ejercicio del derecho de propiedad y no prohibiciones para transmitirlo o adquirirlo.
> PRIMERA SALA CONTRADICCIÓN DE TESIS 28/2007-PS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 18 de abril de 2007. Mayoría de tres votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.
> Tesis de jurisprudencia 60/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticinco de abril de dos mil siete.

Asimismo, resulta de sumo interés el siguiente criterio fiscal en materia de cobro de derechos en fraccionamientos: Tesis IV.2º.A.70 A, de la 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Marzo de 2004; Pág. 1546 que establece:

> DERECHOS POR AUTORIZACIÓN DE FRACCIONAMIENTOS. EL ARTÍCULO 276 BIS, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, VIGENTE HASTA 1999, QUE ESTABLECE LA TARIFA CORRESPONDIENTE, CON BASE EN LOS METROS CUADRADOS DEL ÁREA VENDIBLE, VIOLA LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.
> El artículo 276 bis, fracción V, de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, vigente hasta el 31 de diciembre de 1999, en la parte que impone a los particulares la obligación de pagar un derecho a favor del Estado por la autorización de un proyecto urbanístico de fraccionamiento con base en los metros cuadrados del área vendible del mismo, contraviene los principios de proporcionalidad y equidad tributarios consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues el legislador ordinario no tomó en consideración que el costo de la prestación del servicio no varía en función de la extensión del área vendible del fraccionamiento cuyo proyecto urbanístico es objeto de autorización por parte de la autoridad administrativa estatal, toda vez que el valor del servicio público de expedición de una autorización es el mismo en relación con todos los sujetos que la soliciten y obtengan, por lo que no existe razón jurídica, atento la naturaleza de la contribución en cuestión, para que el pago varíe en función de los extremos

antes destacados, pues la extensión del área vendible de los predios no es un elemento que añada un gasto adicional a la prestación del servicio público de referencia.
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. (Amparo directo 218/2003. CDX Promotora, S.A. de C.V. 15 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José Elías Gallegos Benítez. Secretaria: María Elena Cardona Ramos.)

Por otra parte también es necesario transcribir el siguiente criterio jurisdiccional en la materia: Tesis I.100.A.50 A., 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Junio de 2005; Pág. 799, con el siguiente rubro y texto:

DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 49, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA Y 75 DE SU REGLAMENTO, AL CONDICIONAR EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA DE SUBDIVISIÓN DE PREDIOS AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN ELLOS PREVISTAS SON INCONSTITUCIONALES.
Los citados preceptos legales condicionan el otorgamiento de la licencia para la subdivisión de predios a la donación del diez por ciento de la superficie del predio afecto, en beneficio del Distrito Federal, o bien de una superficie de igual valor a la de aquella que originalmente debería transmitir el interesado, ubicada en el lugar que la autoridad indique o, en su defecto, a que el solicitante realice obras de infraestructura o equipamiento urbano por un valor equivalente, también donde la autoridad indique o, en último término y en defecto de las opciones anteriores, a que realice un pago sustitutivo en efectivo, ante la Tesorería del Distrito Federal, por un monto equivalente al valor comercial del terreno que originalmente debería transmitir a título gratuito, cuestiones que por sí mismas se traducen en una verdadera privación de la propiedad del gobernado, sin que se actualice la hipótesis prevista en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece la expropiación como vía para ello, y sujeta su aplicación al cumplimiento de requisitos como la existencia de alguna de las causas de utilidad pública definidas por el legislador mediante normas genéricas, abstractas e impersonales, y a que una autoridad administrativa declare que se actualiza la hipótesis relativa en el caso concreto, además del pago de la indemnización correspondiente al particular afectado, condiciones que no se satisfacen en el caso, y en atención a que las normas ordinarias en cuestión no pueden exceder de lo previsto en el citado artículo 27, segundo párrafo, de la Carta Magna, debe concluirse su inconstitucionalidad al permitirse en ellas una privación de la propiedad particular fuera del cauce establecido constitucionalmente, además de que, por otra parte, las obligaciones mencionadas no corresponden al entorno normativo que regula el desarrollo urbano del Distrito Federal.
DECIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo en revisión 400/2004. Bienes Industriales de México, S.A. de C.V. 4 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.)

RELOTIFICACIONES, FUSIONES Y SUBDIVISIONES DE ÁREAS Y PREDIOS

La autorización de las relotificaciones, fusiones y subdivisiones de áreas o predios en el territorio del municipio tiene por objeto llevar a cabo un control armónico del uso del suelo en superficies que no se consideren como urbanizaciones.

RELOTIFICACIONES

Se entiende por relotificación, la modificación total o parcial de la lotificación originalmente autorizada por el ayuntamiento para urbanización.

Las autoridades municipales están facultadas para autorizar las relotificaciones que se promuevan respecto de los lotes o predios ubicados en el territorio del municipio res-

pectivo, con base en los lineamientos contemplados por los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico y Reglamentos aplicables.

Se entiende en términos de desarrollo urbano como:

- Predio rústico, aquel que carece de infraestructura básica de servicios.
- Predio urbano, aquel que cuenta con una delimitación de la traza urbana.
- Baldío urbano, aquel predio que cuenta con infraestructura básica de servicios y delimitación de la traza urbana.

El urbanizador deberá presentar ante la autoridad municipal la solicitud de relotificación de una urbanización. El urbanizador no podrá relotificar después de la municipalización de la urbanización respectiva.

Las solicitudes de relotificación deben presentarse por escrito, acompañadas de los planos y estudios que determine el Ayuntamiento, y que podrán ser:

I. Estudio de imagen urbana.
II. Estudio zonal.
III. Estudio de Ingeniería de tránsito.
IV. Impacto ambiental. (Fuente: elaboración propia

Los que serán suscritos por un Director Responsable de Obra. Asimismo, deberá anexarse a la solicitud, la propuesta del plano general de lotificación de la urbanización que contenga las modificaciones derivadas de la relotificación.

El Ayuntamiento deberá remitir al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como al catastro copia del plano autorizado que contenga la relotificación.

SUBDIVISIONES

Se entiende por subdivisión de áreas o predios, la partición de un terreno ubicado dentro de los límites del municipio, en dos o más fracciones, que no requiera el trazo de una o más vías públicas.

La autorización de subdivisiones deberá apegarse a los siguientes criterios:

- No se autorizará la subdivisión cuando ésta dé como resultado una fracción menor al lote mínimo contemplado en la zonificación de los programas de desarrollo urbano o reglamentos de construcción aplicables.
- Los predios objeto de subdivisión deben respetar los frentes y superficies mínimas que establezcan las Leyes sobre Fraccionamientos, los Programas de Desarrollo Urbano y Reglamentos de Construcciones.

En el centro de las ciudades o localidades del municipio, el Ayuntamiento estable-

cerá los requisitos mínimos para autorizar subdivisiones, procurando guardar la armonía y la imagen urbana de los mismos conforme a lo dispuesto en los Programas de Desarrollo Urbano, legislación o normatividad aplicables.

Las fusiones y subdivisiones de áreas y predios urbanos o rústicos que se pretendan realizar en el territorio del municipio, deberán ser previamente autorizadas por la autoridad municipal, comprendiendo:

- Las que se ubiquen en cualquier urbanización, colonia, manzana, área o zona.
- Las que se ubiquen dentro de las zonas que hayan sido objeto de regularización por las autoridades correspondientes o que estén previstas en los Programas de Desarrollo Urbano que se encuentren ubicadas dentro de los centros de población.
- Las que se ubiquen dentro de terrenos rurales que no sean de origen comunal o ejidal y que no contravengan lo dispuesto en la Ley Agraria.
- Las que estén relacionadas con un futuro asentamiento humano o uno existente sin sanción municipal.

Resulta relevante para el estudio de las subdivisiones lo consignado en la tesis XVI.20.C.38 C, de la 9a. Época; emitida por Tribunales Colegiados de Circuito; visible en el Semanario Judicial de la Federación S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Octubre de 2007; Pág. 3118, que establece:

> CONTRATO DE COMPRAVENTA. ES NULO SI SU OBJETO LO CONSTITUYE UNA FRACCIÓN DE UN PREDIO URBANO, PERO CONFORME A LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS MUNICIPIOS, NO ES POSIBLE REALIZAR SU DIVISIÓN Y ELEVARLO A ESCRITURA PÚBLICA.
> Si el objeto del contrato de compraventa lo constituye una fracción de un predio urbano, pero conforme a la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, no es posible realizar la división y, por ende, elevarse el contrato a escritura pública, entonces dicho acuerdo de voluntades es nulo, conforme al artículo 7 del Código Civil local, el cual establece que los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos si las mismas no disponen otra cosa; asimismo la declaración de nulidad y sus consecuencias, se rigen por los numerales 1715 a 1717 de este último ordenamiento.
> SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO. (Amparo directo 464/2007. J. Refugio Hernández. 6 de julio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Arredondo Elías. Secretario: Arturo García Aldaz.)

Fusiones

Se entiende por fusión de áreas o predios, la unión de dos o más terrenos colindantes para formar uno solo.

Para realizar una fusión de terreno se requerirá la autorización de la autoridad municipal.

Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda fusionar o subdividir áreas o predios, deberá presentar la solicitud por escrito ante la autoridad municipal, anexando básicamente los siguientes datos y documentos:

- Datos personales del solicitante
- Datos de las áreas o predios
- Constancia de propiedad inscrita en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.
- Constancia de no adeudo del impuesto a la propiedad raíz y clave catastral de los predios.
- Croquis del terreno o de los terrenos con acotaciones y señalando la orientación de los mismos.
- Croquis de la fusión o subdivisión que se pretenda realizar.
- Constancias de alineamiento y de uso del suelo.
- Uso o destino actual y el propuesto para el inmueble o inmuebles Podrán solicitar fusiones o subdivisiones de terrenos, las personas físicas o morales, públicas o privadas, que acrediten ser las legítimas propietarias de los inmuebles objeto de la solicitud.

Cuando las autoridades municipales lo consideren necesario, requerirán del interesado que acompañe a las solicitudes de relotificación, fusión y subdivisión, las correspondientes diligencias judiciales o administrativas de apeo y deslinde y de posesión del predio correspondiente.

Las autoridades municipales podrán negar la autorización de relotificaciones, fusiones y subdivisiones de áreas y predios, cuando en la urbanización o zonas en que se pretendan realizar, no se cuente con la suficiente y adecuada cobertura de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos.

La fusión o la subdivisión de áreas y predios no podrán realizarse cuando obstruyan o impidan un acceso, un servicio o vía pública.

Sólo se permitirá la construcción en predios provenientes de relotificaciones, fusiones, o subdivisiones, cuando estas hayan sido previamente autorizadas por la autoridad del municipio.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 54 de la *Ley General de Asentamientos Humanos*, los fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el aprovechamiento de áreas y predios, previa comprobación de la existencia de las licencias constancias o autorizaciones de uso de suelo, urbanizaciones, subdivisiones y relotificaciones que expida el ayuntamiento en términos de los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico, insertándose el texto en los instrumentos notariales respectivos.

Los registradores públicos de la propiedad y del comercio no podrán inscribir ningún acto, convenio, contrato o afectación, sin que comprueben la existencia de las constancias, autorizaciones y licencias de uso de suelo, subdivisión y relotificaciones que expida el Ayuntamiento.

Complementa a lo anterior el siguiente criterio del Poder Judicial Federal:

FRACCIONAMIENTO ILÍCITO. ES UN DELITO DE RESULTADO ANTICIPADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).
El artículo 285 del Código Penal del Estado de Veracruz sanciona al que sin contar con el permiso o la licencia de la autoridad correspondiente, inicie obra de construcción de fraccionamiento o de lotificación, ilícito de los llamados de resultado anticipado, en los que (atendiendo al bien jurídico tutelado), para la integración del delito no se requiere que los actos lleguen hasta obtener la totalidad del fin deseado (construcción del fraccionamiento o lotificación), sino que basta la simple conducta encaminada a ese fin para la actualización del tipo, de ahí que lo que en otros casos serían simplemente tentativas, en éstos se tiene por agotado el delito. No. Registro: 194,076. Tesis aislada. Materia (s): Penal. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Mayo de 1999. Tesis: P. XXX/99. Página: 13. (Amparo en revisión 1919/98. Herlinda González Córdoba. 14 de enero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas. / El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinte de abril en curso, aprobó, con el número XXX/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiuno de abril de mil novecientos noventa y nueve.)

CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO URBANÍSTICO Y LA FUNCIÓN NOTARIAL

LA FUNCIÓN NOTARIAL Y LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

El desarrollo de las ciudades y los centros de población en México ha estado influenciado notoriamente por la función notarial. En efecto, los notarios al solemnizar o formalizar actos jurídicos relacionados con el aprovechamiento del espacio territorial, y derechos reales vinculados con dicha utilización, incluso históricamente antes de que existieran métodos y políticas públicas de orden y planeamiento urbano, influyeron decisivamente en la configuración, desarrollo y traza de las ciudades mexicanas.

Así, anteriormente a 1976, año en que se expide la primera *Ley General de Asentamientos Humanos*, la función notarial dirigía en forma importante el desarrollo de los centros de población, sin que existiera en la mayoría del país, una política nacional, regional, estatal ni municipal de ordenamiento y control urbanístico. Así, los actos de utilización de los predios y construcciones se pretendían dotar de certeza jurídica formalizando acuerdos de voluntad ante Notario Público. Dicha situación en muchos casos generó serios problemas que fueron desarrollándose conforme crecían en forma desordenada los centros de población, sin una planificación urbana adecuada. Escrituras en barrancas y zonas de riesgo, actos de utilización o transmisión de bienes que implicaban la coexistencia de usos o actividades incompatibles entre sí y sin una lógica racional de planeamiento urbano, transmisiones de propiedad y ventas en fraccionamientos sin que contaran con permisos de uso de suelo y construcción son algunos de los problemas que se generaban por particulares avalados por un reconocimiento notarial, sin que existiera un esfuerzo común y decidido por parte del sector público para intervenir fijando modalidades o restricciones al aprovechamiento de la propiedad privada en función del orden

público, o sea del interés de todos por encima del libre juego de acuerdo de voluntades.

Con la expedición de la *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1976, se inicia una era de esfuerzos públicos para ordenar el desmesurado crecimiento de los centros de población, con todas sus problemáticas asociadas. En la *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1976 el ejercicio de la función notarial se vinculaba con el ordenamiento y la planeación urbanística, al imponerse la obligación para dichos fedatarios, en sus artículos 45° y 46°, para insertar en los instrumentos notariales los certificados del Registro Público de la Propiedad relacionados con el aprovechamiento de áreas y predios conforme a las declaratorias de usos y destinos, al disponer en el artículo 45° que:

> Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de predios, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las declaratorias correspondientes.
>
> Serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno, los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de áreas y predios que contravengan las correspondientes declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

Y en su artículo 46°, marcaba que:

> Los notarios y cualesquier otros fedatarios solo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumpla lo dispuesto en los artículos 41 y 45 en las que se inserte el certificado del Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de las declaratorias y de los avisos o manifestaciones de que hablan dichos preceptos.

Sin embargo, el texto de la Ley no generó resultados satisfactorios, ya que las autoridades en muy pocos casos inscribían adecuadamente las declaratorias de usos y destinos en los Registros Públicos, y en muy pocos casos, se sabía interpretar adecuadamente el alcance y efecto de las inscripciones, sin que en el control diario de operaciones inmobiliarias, se plasmara adecuadamente en las relaciones y trámites entre notarios, autoridades municipales, estatales urbanísticas y registradores públicos. La regulación urbanística y la función notarial se desarrolló aisladamente y sin conexión recíproca, considerándose como dos regulaciones jurídicas aisladas y diferentes: por una parte la actividad jurídica notarial, registral, y por otra, las normas de usos y destinos del suelo contenidas en programas de desarrollo urbano y las atribuciones de las autoridades estatales y luego municipales para regular el suelo en sus jurisdicciones territoriales.

Con la aparición de la *Ley General de Asentamientos Humanos* en el mes de julio de 1993, que fortalece la función de ordenamiento urbano municipal plasmada en la Reforma Constitucional al artículo 115, se imponen obligaciones específicas a la función notarial, en un intento más esforzado para vincular las formalidades jurídicos notariales en los actos de aprovechamiento del suelo con las atribuciones municipales para controlar y regular el suelo en sus jurisdicciones territoriales.

Es de destacar el texto expreso contenido en la *Ley General de Asentamientos Humanos* de 1993 que obliga a los Notarios a respetar el ordenamiento urbano contenido en los Programas de Desarrollo urbano aplicables, con especial énfasis en el ámbito munici-

pal, que controla el uso del suelo mediante permisos, licencias o constancias de uso del suelo y zonificación urbana. Veamos algunos dispositivos de la citada Ley:

> Artículo 9°. Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:
>
> X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.
>
> XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local.
>
> XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.
>
> Artículo 27°. Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.
>
> Artículo 28°. Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.
> Las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.
>
> Artículo 36°. En las disposiciones jurídicas locales se preverán los casos en los que no se requerirán o se simplificarán las autorizaciones, permisos y licencias para el uso del suelo urbano, construcciones, subdivisiones de terrenos y demás trámites administrativos conexos a los antes señalados, tomando en cuenta lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano y en las normas, criterios y zonificación que de éstos se deriven.
>
> Artículo 37°. Los propietarios y poseedores de inmuebles comprendidos en las zonas determinadas como reservas y destinos en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, sólo utilizarán los predios en forma que no presenten obstáculo al aprovechamiento previsto. En el caso de que las zonas o predios no sean utilizados conforme al destino previsto en los términos de la fracción IX del Artículo 2o. de esta Ley, en un plazo de 5 años a partir de la entrada en vigor del plan o programa de desarrollo urbano respectivo, dicho destino quedará sin efectos y el inmueble podrá ser utilizado en usos compatibles con los asignados para la zona de que se trate, de acuerdo a la modificación que en su caso, se haga al plan o programa.

La *Ley General de Asentamientos Humanos* establece que los Municipios tienen el derecho de preferencia para adquirir predios, según lo regula en su artículo 47° en los siguientes términos:

> Las entidades federativas y los municipios tendrán en los términos de las leyes federales y locales correspondientes, el derecho de preferencia en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.
>
> Para tal efecto, los propietarios de los predios o en su caso, los notarios, los jueces y las autoridades administrativas respectivas, deberán notificarlo a la entidad federativa y al municipio correspondiente, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que en un plazo no mayor de treinta días naturales, ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente, garantizando el pago respectivo.

Los notarios tienen la obligación de verificar que en los contratos y convenios celebrados ante la fe de los mismos, se cumpla con la normatividad que impone la *Ley General de Asentamientos Humanos*, según lo dispuesto en sus artículos 53°, 54° y 55°, que establecen:

> Artículo 53°. No surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta Ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano.
>
> Artículo 54°. Los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos a que se refiere el Artículo anterior, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto en esta Ley, la legislación estatal de desarrollo urbano y otros disposiciones jurídicas aplicables; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.
>
> Artículo 55°. No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano.
>
> No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

CONSIDERACIONES RESPECTO A LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES RELACIONADAS CON ALGUNOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA FUNCIÓN NOTARIAL EN SEGREGACIONES Y SUBDIVISIONES

En algunos estados de la Republica existe inconformidad de los integrantes del Colegio de Notarios del Estado mediante la cual manifiestan que no existe sustento legal para autorizar la segregación, división o subdivisión de áreas por parte de las autoridades municipales de desarrollo urbano, así como la improcedencia del cobro que se realiza por parte de dichas autoridades a las llamadas por dichos fedatarios "segregaciones", que hacen constar en instrumentos notariales.

Sobre estos tópicos queremos precisar que las autoridades urbanas de los municipios fundan debidamente su competencia para exigir los permisos que impliquen la partición o separación de áreas de otras mayores, denominadas subdivisiones por la Ley o segregaciones por dichos fedatarios.

En efecto, el artículo 115° fracción V de la Constitución General de la República señala específicamente como atribución de los Ayuntamientos el controlar y autorizar el suelo en sus jurisdicciones territoriales. Uno de los modos en que se desarrolla dicho control es a través de los permisos y licencias urbanísticas municipales.

Así, el artículo 9° de la *Ley General de Asentamientos Humanos*, vigente, señala:

> Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:
>
> X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.

En este contexto, y en forma complementaria, los Reglamentos de construcciones o fraccionamientos para los municipios señalan en diversas ocasiones que no se otorgarán licencias de construcción respecto a lotes o fracciones de terreno que hayan resultado de la división de predios efectuada sin autorización de las propias autoridades municipales.

El artículo 9° fracción X de la *Ley General de Asentamientos Humanos* se refiere a los siguientes conceptos por los que, entre otros, se deben expedir permisos urbanísticos municipales, y que implican particiones de áreas y predios: subdivisiones, fusiones y relotificaciones. Sin embargo, dicha Ley no define los conceptos antes señalados, y específicamente el que se ha subrayado, sin que en todos los casos se encuentren definidos los mismos en la legislación estatal o reglamentación municipal.

Ahora bien, los señores notarios en su actividad diaria consignan operaciones llamadas por ellos "segregaciones" en las que se separa de una superficie fracciones de terreno más pequeñas. En la Administración Municipal, a dichas operaciones se les ha denominado técnicamente y de acuerdo con la Ley señalada, como "subdivisiones". La razón de lo anterior es que aunque con denominaciones diferentes, el fondo de dichas operaciones es una división o partición de terrenos en fracciones.

Por tanto, técnicamente podemos concluir que hasta ahora las llamadas segregaciones se consideran como subdivisiones de terreno, siendo analógico también el concepto "división", utilizado asimismo por los fedatarios públicos, y por ende, debe obtenerse el permiso municipal correspondiente para efectuar dicho aprovechamiento del suelo, de acuerdo con el artículo 54° de la *Ley General de Asentamientos Humanos*.

ANOMALÍAS EN LAS ESCRITURAS NOTARIALES

En principio, y de acuerdo con lo establecido por el artículo 54° de la *Ley General de Asentamientos Humanos* los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto en la propia LGAH, la legislación estatal de desarrollo urbano y otros disposiciones jurídicas aplicables, como los Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instru-

mentos públicos respectivos.

Fundamental es referirnos en este punto a algunas anomalías e imprecisiones que se suelen presentar en instrumentos y actos notariales en la administración urbana municipal con respecto a las constancias, permisos y licencias de alineamiento, uso del suelo, fraccionamientos, urbanizaciones, subdivisiones y fusiones de áreas y predios expedidas por las autoridades municipales competentes:

- Autorización de segregaciones, fusiones, relotificaciones o divisiones de predios sin contar con la previa autorización municipal: En estos casos se escrituran inmuebles sin que previamente se obtenga la autorización municipal de alineamiento y número oficial, constancia municipal de que el uso del suelo está permitido, ni la licencia municipal para subdividir o segregar, renotificar o dividir áreas o predios.
- Escrituras en zona ejidal: Los notarios deberían solicitar a los interesados el contar con la escritura de los antecedentes y en todo caso dar testimonio de que se está presentando una minuta de cesión de derechos ejidales; y en su caso verificar que se presente la escritura de la Corett en la que conste que se ha hecho la conversión del régimen ejidal a propiedad privada, por expropiación o en su caso conversión por decisión de la mayoría de ejidatarios.
- Duplicidad de escritura del mismo predio con diferente propietario: En estos casos interviene una anomalía por parte de Registro Público de la Propiedad y del Notario, puesto que no se han verificado correctamente los antecedentes de la inscripción.
- Las medidas y colindancias invertidas: Las autoridades municipales al realizar una investigación de campo o ver los planos de la lotificación del fraccionamiento, detectan que las medidas del predio en dos o más de sus colindancias están invertidas, por lo que el Notario debe de comprobar adecuadamente el antecedente escritural.
- En las colindancias no se manifiesta la salida del predio: En predios que debido a las colindancias están encerrados por otros predios en los que hay construcción, estos solo tienen un paso o salida de servidumbre; sin embargo lo notarios no citan en la escritura en qué colindancia y con qué medidas está dicha salida o paso de servidumbre.
- Escritura con salida hacia barrancas o zona federal: Lo que ha sido un canal de riego, una noria o un jagüey, debe recurrirse a la Comisión Nacional del Agua para que ésta indique el derecho de vía y éste debe ser respetado por el notario en coordinación con CNA, quien debe indicar el NAMO a partir del cual se fijan 10 metros como derecho de vía de aguas nacionales (Nivel de Aguas Máximas Ordinarias).
- Disolución del régimen de condominio a casa unifamiliar: Debe obtenerse la autorización de disolución del régimen de condominio por parte de Ayunta-

miento antes de la escrituración correspondiente.

En otros casos se tramita la disolución del régimen de condominio a casa unifamiliar como una segregación, sin contar con el frente o superficie mínimos según el Reglamento de construcciones.

- Cambio del número de vivienda y físicamente se ubica en otro inmueble (interiores):
- El Ayuntamiento al autorizar un fraccionamiento tiene los planos con la manzana correspondiente y los números de los lotes. Los beneficiarios de una escrituración deben verificar el plano oficial de lotificación y nomenclatura con el notario previamente a escriturar.
- Escrituras disfrazadas en segregaciones donde el notario omite los antecedentes: El notario debe hacer referencia a los antecedentes de las segregaciones previas realizadas en el inmueble materia de la escritura, para efectos de no tomar la parte segregada como un todo.
- En otras ocasiones existen escrituras donde el Notario no indica claramente el acceso al inmueble existiendo casos en que los inmuebles quedan encerrados y sin salida a la vía pública.
- Certificación de minutas o contratos de compraventa de diferentes propietarios del mismo lote y manzana: Este tipo de problemática se presenta en asentamientos humanos que están en proceso de regularización en donde el notario al estar en trámites de escrituración con un determinado número de personas, escritura a dos o más personas el mismo predio. Esto debe verificarlo el notario en la lotificación autorizada mediante un plano elaborado por las autoridades regularizadoras de la tenencia de la tierra.
- Escrituras con superficies menores a las permitidas: En este caso se escrituran inmuebles con superficies de lote o frentes de lote inferiores a los estipulados en los programas de desarrollo urbano o reglamentos de construcción municipales vigentes, generando problemas para los adquirentes de lotes ya que sus solicitudes de licencias de construcción son rechazadas.
- Escrituras sin señalar el paso de servicios existente: El notario debe de señalar en la escritura cuando sea el caso, que existe una línea de conducción de energía eléctrica o de agua potable, considerando que esto es una situación irregular, para efectos de control del municipio, y en su caso marcar una restricción de construcción y uso del suelo.
- Invasión de calle: El notario debe exigir el alineamiento a los interesados en un trámite escritural, para en su caso insertar en la escritura correspondiente la existencia de una posible afectación por vía pública o zona de restricción.
- En otros casos de compraventa se indica como colindancia del inmueble materia de la operación una "calle", sin que dicha situación se encuentre avalada con

un alineamiento o constancia municipal.

- Omisión de las medidas y colindancias, indicándose solamente con qué propiedad se colinda: Es necesario que se indiquen las medidas de las colindancias y no solo la referencia a los puntos cardinales y con qué predio colinda el inmueble materia del acto notarial.
- De invasiones a particulares o áreas comunes: El notario al momento de escriturar debe verificar en los planos autorizados que las medidas del predio sean las correctas y no se haga invasión a áreas comunes de fraccionamientos o conjuntos sujetos a régimen de propiedad en condominio.
- De segregaciones en fraccionamientos ya aprobados: El notario no debiera permitir subdivisiones o segregaciones en un fraccionamiento previamente autorizado, para no alterar la densidad habitacional autorizada en el mismo, verificando en los planos oficiales del fraccionamiento o en la autorización municipal de lotificación que corresponda.
- En otros casos se exhiben certificaciones de minutas de compraventa omitiendo antecedentes que permitan deducir el origen de la segregación respecto a un lote mayor.
- Certificación de minutas fantasmas, donde se hacen varias cesiones de derechos, en colonias con antecedentes ejidales: En estos casos, se trata de minutas de cesión de derechos ejidales, otorgadas por comisariados ejidales, las que carecen de todo valor jurídico como antecedente o justo título de propiedad. Verificar con la procuraduría agraria o con Corett quien es el verdadero beneficiario de los derechos.
- Escrituración sin previo alineamiento: Esto debe ser el primer paso a verificar por el notario para efectos de cuidar que no se transgredan las diversas restricciones de uso del suelo y construcción que se pueden dar en el predio.
- Erección de casa unifamiliar con número oficial a criterio del interesado: El notario debe de verificar que el interesado acudió al Ayuntamiento para que éste le proporcione el trámite del alineamiento.
- En casos de conjuntos habitacionales del INFONAVIT no se indica exactamente la ubicación del departamento. Por ejemplo: plazuela, plataforma, andador, calle, privada, etc. Se indican departamento, pero no se señala a qué edificio se refiere ni las colindancias respectivas.
- Escrituras de locales en Mercados: No se indica si se encuentra el local ubicado en zona descubierta o interiores, y sin marcar paso de servidumbre.
- Se escrituran inmuebles en zonas de riesgo por existencia de derechos de vía o zonas federales de barrancas, torres de alta tensión, ductos de Pemex, FFCC, etc.
- Subdivisiones en inmuebles ubicados en centros históricos sin contar con la autorización correspondiente.

- Para casos de usos de suelo para licencias de funcionamiento se exhiben Contratos de Arrendamiento certificados ante notario sin medidas ni colindancias.

CONSIDERACIONES RESPECTO A LA VINCULACIÓN DE LA FUNCIÓN NOTARIAL, REGISTRAL Y URBANÍSTICA

El ejercicio de la función notarial resulta de relevancia extrema en el desarrollo de la seguridad jurídica inmobiliaria en el país, para ello consideramos que la función notarial para vincularse correctamente con el catastro, el registro público de la propiedad y el desarrollo urbano, debe considerar las siguientes implementaciones o regulaciones:

a) Considerarse la prestación del servicio público del notariado y la implementación de servicios notariales en medios electrónicos, tanto para los usuarios de dichos servicios, como para los actos jurídicos de los propios notarios y los correspondientes a los trámites de inscripción en el Registro Público del Estado que se trate, con el fin de agilizar el procedimiento notarial y registral, obtener una total seguridad jurídica en las solicitudes que realicen los fedatarios y lo inscrito a través de la funcionalidad de la más alta tecnología.
b) El reconocimiento legal del uso de la firma electrónica notarial, entendiéndose como tal a los datos que en medio magnético electrónico son utilizados para identificar al Notario signatario de un documento e indicar que aprueba la información contenida en éste. La firma electrónica es generada con un certificado y sistema electrónico reconocido legalmente a través de un dispositivo seguro de creación de firma y que tiene, en relación a la información firmada, un valor jurídico igual al de la firma autógrafa del notario y su sello de autorizar.
c) La implementación de sistemas informáticos y los siguientes medios electrónicos requeridos para la inscripción en el Registro Público del Estado: Protocolo electrónico, Firma electrónica, El encriptamiento de datos, El folio electrónico, Las formas precodificadas en medio magnético y Los documentos electrónicos.
d) El reconocimiento del uso del Protocolo electrónico entendiendo como tal al conjunto de documentos, implementos y archivos electrónicos en que constan los hechos y actos autorizados por el Notario Público por cualquier medio electrónico, óptico o magnético, los libros que se formen con la impresión de ellos, sus índices y constancias de apertura y cierre. Los instrumentos públicos redactados o impresos que cuenten con soporte electrónico, conservarán ese carácter, siempre que contengan la firma electrónica certificada integrada con la impresión digital del notario público y, en su caso, de los otorgantes, obtenidas éstas de conformidad con la normatividad aplicable al uso de firma electrónica.
e) Al formalizar el notario escrituras de actos, convenios y contratos en materia inmobiliaria:

1. Consignar los antecedentes y certificará haber tenido a la vista los documentos que le hubieren presentado para la formación de la escritura.
2. Verificará que los inmuebles se encuentren inscritos en el Catastro y con clave electrónica, conforme a la cédula catastral correspondiente, insertando el documento, certificación, cédula o constancia respectiva, la que deberá tener como máximo una vigencia de 90 días naturales anteriores a la fecha de emisión de la boleta de recepción en la oficina registral que se trate respecto del trámite notarial materia de inscripción;
3. Verificar que se encuentren al corriente en el pago del impuesto predial y constancia de solvencia en materia de agua potable;
4. Verificar que el inmueble cuente con un certificado de medidas y colindancias emitido por la autoridad catastral, o solicitará la elaboración de un plano georeferenciado por perito topógrafo deslindador, insertando los documentos respectivos;
5. Comprobar la existencia de las constancias, licencias o permisos urbanísticos de uso del suelo, fraccionamiento, autorización urbanística para condominios, lotificaciones, relotificaciones, subdivisiones, fusiones; y cuando sea el caso: construcción y/o terminación de obra, consignando su contenido.
6. Examinar los antecedentes registrales, títulos respectivos, relacionará cuando menos el último título de propiedad del bien o del derecho a que se refiere la escritura, citando el número de folio real electrónico, así como los datos de su inscripción en el Registro Público del Estado.
7. Realizarse la inscripción en el Registro Público del Estado en forma electrónica conforme a los siguientes pasos:
   I. Será automatizada;
   II. Constará de las fases de:
      a) Recepción electrónica de una forma precodificada, acompañada –en medio magnético- del instrumento en el que conste el acto a inscribir y de sus anexos en medio digital, pago de los derechos, generación de una boleta de ingreso y del número de control progresivo e invariable para cada acto;
      b) Análisis de la forma precodificada y la verificación de la existencia o inexistencia de antecedentes registrales y, en su caso, preinscripción de dicha información a la base de datos de la oficina registral;
      c) Calificación, en la que se autorizará en definitiva la inscripción en la base de datos mediante la firma electrónica del servidor público registral, con lo cual se generará o adicionará el folio real electrónico o folio electrónico mercantil correspondiente, y
      d) Emisión de una boleta de inscripción que será entregada física o electrónicamente.

MONUMENTOS Y ZONAS DE MONUMENTOS

DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL A LA CULTURA

El Derecho a la cultura se encuentra contenido en el artículo 4° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de la siguiente forma:

> Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Del análisis de este artículo podemos desglosar diversos contenidos:

- Es un derecho de toda persona: es un derecho universal. La titularidad de este derecho le corresponde al individuo, a un grupo o a toda la comunidad.
- El Derecho a la Cultura se desglosa en:
  a) Derecho al acceso a la cultura.
  b) Derecho al disfrute de bienes culturales.
  c) Derecho al disfrute de servicios culturales.
  d) Derecho de ejercitar los derechos culturales.
  e) Derecho a la difusión y desarrollo de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones.
  f) Derecho a acceder y participar en cualquier manifestación cultural.

Sobre este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha prounciado en la tesis 1a. CCVII/2012 (10a.), de la 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 502, con el rubro y texto siguientes:

> DERECHO FUNDAMENTAL A LA CULTURA. El derecho a la cultura, establecido en el penúltimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es inherente a la dignidad de la persona humana, y en virtud de su naturaleza de derecho fundamental, debe interpretarse armónicamente con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución General de la República; debiéndose garantizar tanto su acceso, como su participación sin discriminación alguna y respetándose en su máxima expresión, tanto en lo individual como en lo colectivo. Sin embargo, como cualquier derecho humano, no es absoluto o irrestricto, pues si bien en su formulación o enunciación normativa no contiene límites internos, como todos los derechos encuentra ciertos límites de manera externa, que implica su relación con el ejercicio de otros derechos, pues carecería de legitimidad constitucional que bajo el auspicio de una expresión o manifestación cultural se atentara contra otra serie de derechos también protegidos de manera constitucional, lo cual estará, en su caso, sujeto a valoración o a ponderación en el caso particular de que se trate. PRIMERA SALA. Amparo directo 11/2011. Sociedad Mexicana de Directores Realizadores de Obras Audiovisuales, S.G.C. 2 de mayo de 2012. Mayoría de tres votos. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebolledo y Guillermo I. Ortiz

Mayagoitia. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE MONUMENTOS

En el año de 1966 se confirió al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. De esta disposición se derivó la expedición de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos por parte del Congreso Federal.

La regulación jurídica de los monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas se contiene en la Constitución General de la República, en la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos* (LMZAAH), publicada en el Diario Oficial de 6 de mayo de 1972 , así como en el *Reglamento* de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1975.

El artículo 73° fracción XXV de la Constitución Mexicana establece como atribuciones del Congreso de la Unión:

> Artículo 73°. El Congreso tiene facultad:
>
> XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL EN MATERIA DE MONUMENTOS

El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho a la cultura y al acceso a los servicios culturales. Conforme a la reforma constitucional al artículo 1 de la Constitución, el marco internacional constituido por los tratados internacionales adquiere relevancia suma en materia de monumentos y patrimonio cultural, derivado de que nuestro país ha suscrito con el carácter de Ley Suprema a que alude el artículo 133° Constitucional diversos tratados internacionales, que han cumplido las formalidades para ser considerados como superiores y obligatorios en nuestro derecho interno.

En este punto, la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos*, conforme a su artículo 19°, establece que a falta de disposición expresa en

dicha Ley, se aplicarán supletoriamente:

I. Los tratados internacionales y las leyes federales
II. Los códigos civil y penal vigentes para el Distrito Federal en material común y para toda la República en material federal.

En materia de monumentos, se utilizan y aplican muchos instrumentos internacionales, pero debemos consignar que no todos los instrumentos que se utilizan de carácter internacional son tratados, esto es no todos son Ley Suprema en la Unión, ya que para determinar su obligatoriedad estos instrumentos internacionales deben ser celebrados por el Presidente de la República, aprobados por el Senado de la República y publicados en el Diario Oficial de la Federación, en los términos de la Ley –Federal- sobre celebración de tratados. No importa el nombre que adopte el tratado lo que importa es que haya cumplido con el procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley sobre celebración de tratados.

En materia internacional adquieren relevancia los siguientes instrumentos internacionales con carácter de Ley Suprema en la Unión, conforme al artículo 133 de la Constitución General de la República:

1) Convenio sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos (Pacto Roerich), firmado en Washington, D.C., 15/04/1935. (Firma México: 15 abr 1935. Aprobación Senado: 23 diciembre de 1935.Publicación DOF Aprobación: 22 febrero 1936. Vinculación de México: 2 octubre 1936. Ratificación Entrada en vigor internacional: 26 agosto 1935. Entrada en vigor para México: 2 octubre 1936. Publicación DOF Promulgación: 18 agosto 1937.)

2) Tratado sobre la Protección de Muebles de Valor Histórico, firmado en Washington, D.C., 15/04/1935. (Firma México: 28 octubre 1938 Aprobación Senado: 22 diciembre 1938. Publicación DOF Aprobación: 4 marzo 1939 Vinculación de México: 15 mayo 1939. Ratificación Entrada en vigor internacional: 1°mayo 1936. Entrada en vigor para México: 16 mayo 1939. Publicación DOF Promulgación: 2 enero 1940.)

3) Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, firmado en La Haya, Países Bajos, 14/05/1954. (Firma México: 29 diciembre 1954. Aprobación Senado: 27 diciembre 1955. Publicación DOF Aprobación: 31 diciembre 1955 Vinculación de México: 7 mayo 1956 Ratificación Entrada en vigor internacional: 7 agosto 1956. Entrada en vigor para México: 7 agosto 1956. Publicación DOF Promulgación: 3 agosto 1956.)

4) Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, firmado en París, Francia. (Aprobación Senado: 22 diciembre 1983. Publicación DOF Aprobación: 23 enero 1984. Vinculación de México: 23 febrero 1984. Aceptación Entrada en vigor internacional: 17 diciembre 1975. Entrada en vigor para México: 23 mayo 1984. Publicación DOF Promulgación: 2 mayo 1984.)

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, como se ha fijado anteriormente fue aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el 16 de noviembre de 1972, con motivo de su 17ª Reunión, celebrada en la Ciudad de París Francia, del diecisiete de octubre al veintiuno de noviembre de mil novecientos setenta y dos. Esta Convención establece: las definiciones de patrimonio cultural y nacional, normas de protección nacional e internacional del patrimonio cultural, un Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial, un fondo para la protección del patrimonio mundial, condiciones y modalidades de asistencia mundial y programas educativos.

Como se ha precisado anteriormente, con fecha dos de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro, fue promulgada, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, la aprobación y adhesión que los Estados Unidos Mexicanos hacían respecto de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, aprobada por la UNESCO.

5) Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 sobre la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, adoptado en La Haya, el 26 de marzo de 1999, del que México es Parte y está en vigor. (Aprobación Senado: 29 abril 2003. Publicación DOF Aprobación: 26 junio 2003. Vinculación de México: 7 octubre 2003. Adhesión Entrada en vigor internacional: 9 marzo 2004. Entrada en vigor para México: 9 marzo 2004. Publicación DOF Promulgación: 14 abril 2004.)

6) Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, firmado en París, Francia, 17/10/2003. (Aprobación Senado: 13 octubre 2005. Publicación DOF Aprobación: 29 noviembre 2005. Vinculación de México: 14 diciembre 2005. Adhesión Entrada en vigor internacional: 20 abril 2006. Entrada en vigor para México: 20 abril 2006 Publicación DOF Promulgación: 28 marzo 2006.)

7) Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, adoptada en París, 02/11/2001. (Aprobación Senado: 25 abril 2006. Publicación DOF Aprobación: 2 junio 2006. Vinculación de México: 4 julio 2006. Ratificación Entrada en vigor internacional: 2 enero 2009. Entrada en vigor para México: 2 enero 2009. Publicación DOF Promulgación: 31 diciembre 2008.)

PATRIMONIO CULTURAL

Es un concepto proveniente del derecho romano referido a una universalidad de bienes y derechos que puede tener una persona individual o un ente colectivo.

En nuestra opinión el concepto jurídico de patrimonio cultural comprende tanto a los bienes materiales, muebles o inmuebles y los derechos asociados a ellos, así como los bienes inmateriales que conforman el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social.

El Código Civil Federal no contiene una definición del concepto *patrimonio.* De igual modo ni en la *Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos o en su Reglamento*, se señala o define el concepto "patrimonio cultural". Sin embargo, el artículo 2 de la *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia* INAH establece que:

> Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

Sobre este respecto, la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* adoptada en París el 23 de noviembre de 1972, (D.O.F., 23 de mayo 1984) define expresamente el concepto jurídico de patrimonio cultural, de la siguiente forma:

> Artículo 1°. A los efectos de la presente Convención se considerará "patrimonio cultural":
>
> Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
>
> Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les de un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
>
> Los lugares: obra del hombre u obras conjuntas del hombre y de la naturaleza, así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

AUTORIDADES COMPETENTES

Las facultades del Instituto Nacional de Antropología e Historia INAH se encuentran contenidas esencialmente en los siguientes ordenamientos:

1. *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos* (LFMZAAH).
2. *Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos*

e Históricos.

3. *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. Artículos 1°, 2°.
4. *Manual General de Organización* del INAH. DOF 17 enero 2011.
5. Ley General de Bienes Nacionales. Art. 30
6. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Artículos 2 fracción I, 16, 17, 17 bis, 26, 38 fracción XXI.
7. *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*. Artículos 2, inciso B, fracción IV, 45, 46, fracción IV.

De acuerdo al artículo 38° de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* "a la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

> XXI. Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia.

Las autoridades competentes en materia de monumentos de acuerdo con el artículo 3° de la LFMZAAH son:

> I. El Presidente de la República.
> II. El Secretario de Educación Pública.
> III. El Secretario del Patrimonio Nacional.
> IV. El Instituto Nacional de Antropología e Historia.
> V. El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.
> VI. Las demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia.

Complementariamente a lo anterior la LFMZAAH en sus artículos 38° y 44° establece que el Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos históricos y le corresponde la aplicación de dicha Ley.

Actualmente, el Instituto Nacional de Antropología e Historia; así como el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, dependen directamente del Secretario de Educación Pública. Las autoridades locales actúan como coadyuvantes de las federales, conforme se dispone en el artículo 4° de la LFMZAAH.

La *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia* INAH, establece en su artículo 2°:

> Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleont ológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto. Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes funciones:
>
> I. En los términos del artículo 3o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, aplicar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia.
>
> II. Efectuar investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y

Etnografía de la población del país.

III. En los términos del artículo 7o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, otorgar los permisos y dirigir las labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos que efectúen las autoridades de los estados y municipios.

IV. Proponer a la autoridad competente, la expedición de reglamentos que contengan normas generales y técnicas para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos, que sean aplicados en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

V. Proponer al Secretario de Educación Pública la celebración de acuerdos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, tendientes a la mejor protección y conservación del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la nación y del carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones.

VI. Promover, conjuntamente con los gobiernos de los estados y los municipios, la elaboración de manuales y cartillas de protección del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, en su ámbito territorial, que adecúen los lineamientos nacionales de conservación y restauración a las condiciones concretas del estado y del municipio.

VII. Efectuar investigaciones científicas en las disciplinas antropológicas, históricas y paleontológicas, de índole teórica o aplicadas a la solución de los problemas de la población del país y a la conservación y uso social del patrimonio respectivo.

VIII. Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos del país.

IX. Identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos.

X. Investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país.

XI. Proponer al ejecutivo federal las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos, sin perjuicio de la facultad del ejecutivo para expedirlas directamente.

XII. Llevar el registro público de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos.

XIII. Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta ley.

XIV. Formular y difundir el catálogo del patrimonio histórico nacional, tanto de los bienes que son del dominio de la nación, como de los que pertenecen a particulares.

XV. Formular y difundir el catálogo de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y la carta arqueológica de la República.

XVI. Publicar obras relacionadas con las materias de su competencia y participar en la difusión y divulgación de los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación, haciéndolos accesibles a la comunidad y promoviendo el respeto y uso social del patrimonio cultural.

XVII. Impulsar, previo acuerdo del Secretario de Educación Pública, la formación de Consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio.

XVIII. Impartir enseñanza en las áreas de Antropología e Historia, conservación, restauración y museografía, en los niveles de técnico-profesional, profesional, de posgrado y de extensión educativa, y acreditar estudios para la expedición de los títulos y grados correspondientes.

XIX. Autorizar, controlar, vigilar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, las acciones de exploración y estudio que realicen en el territorio nacional misiones científicas extranjeras.

XX. Realizar de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los trámites necesarios para obtener la devolución de los bienes arqueológicos o históricos que estén en el extranjero.

XXI.- Las demás que las leyes de la República le confieran.

Igualmente, el artículo 5° de la *Ley Orgánica* del INAH establece lo siguiente:

Para cumplir con sus objetivos, el Instituto se organiza:

I. De acuerdo con sus funciones, en las áreas de:
   a) Investigación en Antropología, Arqueología e Historia.
   b) Conservación y Restauración de Bienes Culturales.
   c) Museos y Exposiciones.
   d) Docencia y Formación de recursos humanos en los campos de competencia del Instituto.
II. De acuerdo con su estructura territorial, en Centros o Delegaciones Regionales; y
III. De acuerdo con su estructura administrativa, en las unidades que el reglamento de esta Ley establezca para el mejor desempeño de sus funciones.

MONUMENTOS

De acuerdo con la L*ey Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos* (LFMZAAH) existen tres tipos de monumentos y zonas de monumentos:

- Arqueológicos.
- Artísticos.
- Históricos.

En términos de lo consignado en los artículos 44° y 45° de la LFMZAAH el Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos. Asimismo, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley, las autoridades de los gobiernos estatales y Municipales son coadyuvantes de los Institutos competentes para la protección y regulación de las zonas de monumentos.

La categoría de Monumento o Zona de Monumentos se adquiere:

- Por ministerio de Ley, esto es, la Ley prevé los casos en que adquieren dicha categoría legal, sin necesidad de algún acto posterior.
- Por Declaratoria de autoridad, expedida de oficio o a petición de parte interesada.

Como se observa, la declaratoria puede comprender un solo bien, mueble o inmueble, así como un conjunto de bienes.

En términos de los artículos 28° y 28° bis de la LFMZAAH son *monumentos arqueológicos* los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas. Las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicos serán aplicables a los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico.

Los *monumentos arqueológicos* muebles e inmuebles son propiedad de la Nación,

inalienables e imprescriptibles (Artículo 27°, LFMZAAH).

Son *monumentos artísticos*, en términos del artículo 33° de la LFMZAAH los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante. Para determinar el valor estético relevante de algún bien se atenderá a cualquiera de las siguientes características: representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovaciones materiales y técnicas utilizadas y otras análogas. Tratándose de bienes inmuebles, podrá considerarse también su significación en el contexto urbano. Las obras de artistas vivos que tengan la naturaleza de bienes muebles no podrán declararse monumentos artísticos. Podrán ser declaradas monumentos las obras de artistas mexicanos, cualquiera que sea el lugar donde sean producidas. Cuando se trate de artistas extranjeros, sólo podrán ser declaradas monumentos las obras producidas en territorio nacional. La declaratoria de monumentos podrá comprender toda la obra de un artista o sólo parte de ella. Igualmente, podrán ser declaradas monumentos artísticos o quedar comprendidas dentro de las zonas de monumentos artísticos, obras de autores cuya identidad se desconozca. La obra mural de valor estético relevante será conservada y restaurada por el Estado.

Son *monumentos históricos* los bienes vinculados con la historia de la Nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley (Artículo 35°, LFMZAAH).

Por determinación de la Ley son monumentos históricos, conforme al artículo 36° de la LFMZAAH:

I. Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templo y sus anexos: arzobispados, obispados y casas cúrales; seminarios, conventos o cualesquiera otro dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos al servicio y ornato público y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hay encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas en los siglos XVI al XIX inclusive.
II. Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y de las casas cúrales.
III. Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.
IV. Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.

ZONAS DE MONUMENTOS

Zona de monumentos arqueológicos. Es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presuma su existencia (Artículo 39°, LFMZAAH).

Zona de monumentos artísticos. Es el área que comprende varios monumentos artísticos asociados entre sí, con espacios abiertos o elementos topográficos, cuyo conjunto revista valor estético en forma relevante (Artículo 40°, LFMZAAH).

Zona de monumentos históricos. Es el área que comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o la que se encuentre vinculada con hechos

pretéritos de relevancia para el país (Artículo 41°, LFMZAAH).

Al resolver la controversia constitucional 72/2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Tesis Jurisprudencial 18/2012, correspondiente a la 10a. Época; visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro X, mes de Julio de 2012, Tomo 1; Pág. 344, con el rubro y texto siguientes:

> PARQUE NACIONAL TULUM Y ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH. CONSTITUYEN BIENES NACIONALES SUJETOS AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. Conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, en relación con la Ley General de Bienes Nacionales, es atribución exclusiva de la Federación regular áreas naturales protegidas de su competencia, como los parques nacionales y las zonas de monumentos arqueológicos, al tratarse de bienes nacionales que, por disposición legal, están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, siendo ésta la única que puede determinar su uso y destino, así como las actividades que en ellos podrán desarrollarse. Lo anterior no impide que la Federación, conforme a las leyes respectivas, pueda coordinarse con los Estados y los Municipios para realizar determinados actos en relación con este tipo de bienes; sin embargo, depende de aquélla la materialización de esta posibilidad, así como los términos en que se concretará, por tratarse de bienes nacionales de su jurisdicción.

Asimismo, el mismo Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis jurisprudencial número P./J. 16/2012, de la 10a. Época; visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Libro X, del mes de Julio de 2012, Tomo 1; Pág. 348 con el rubro y texto siguientes:

> ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH. CONSTITUYE UN BIEN DE USO COMÚN Y, POR TANTO, UN BIEN NACIONAL SUJETO AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. La Ley General de Bienes Nacionales establece los bienes que constituyen el patrimonio de la nación, así como el régimen de dominio público de los bienes de la Federación; conforme a ella son bienes nacionales, entre otros, los bienes de uso común, sujetos al régimen de dominio público de la Federación, dentro de los que se encuentran los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, los cuales se rigen por lo dispuesto tanto en la Ley General de Bienes Nacionales como en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, por lo que la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah constituye un bien nacional, al tratarse de uno de uso común de los previstos en el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales. No obsta a lo anterior que tanto en la fracción XII de este numeral como en el resto de ese ordenamiento, en lo conducente, se refiera a "monumentos arqueológicos" (muebles e inmuebles) y no a "zonas de monumentos arqueológicos", pues conforme al artículo 39 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, la "zona de monumentos arqueológicos" es el área que comprende a inmuebles considerados monumentos arqueológicos o en donde se presume su existencia, por lo que resulta lógico estimar que dicha zona, al igual que los "inmuebles considerados como monumentos arqueológicos", sea un bien de uso común y, por tanto, un bien nacional sujeto al régimen de dominio público de la Federación.

DECLARATORIAS DE MONUMENTOS

De acuerdo con el artículo 9° del Reglamento de la LFMZAAH las *declaratorias de monumentos artísticos e históricos* pertenecientes a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, serán expedidas o revocadas por el Presidente de la República. En los demás casos la expedición o revocación se hará por el Secretario de Educación Pública.

Conforme al artículo 5° de la LFMZAAH el Presidente de la República, mediante decreto, hará la declaratoria de zonas de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, así como su revocación.

Procedimiento para expedición de declaratorias sobre monumentos y zonas de monumentos

El Presidente de la República, o en su caso el Secretario de Educación Pública, en términos del artículo 9° del *Reglamento* de la LFMZAAH expedirán o revocarán la declaratoria correspondiente, que será publicada en el *Diario Oficial de la Federación.* Cuando se trate de monumentos, las declaratorias se notificarán personalmente a los interesados y, en caso de inmuebles, también a los colindantes. Además, se dará aviso al Registro Público de la Propiedad de la localidad y al Registro Público de Monumentos y Zonas competentes, para su inscripción. Asimismo, las declaratorias de zonas arqueológicas, artísticas e históricas determinarán, específicamente, las características de éstas y, en su caso, las condiciones a que deberán sujetarse las construcciones que se hagan en dichas zonas.

Tratándose en específico de la expedición de declaratorias de monumentos artísticos y de zonas de monumentos artísticos, previamente a la expedición de la declaratoria respectiva, se requerirá la opinión de la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos, la que tendrá por objeto dar su opinión a la autoridad competente sobre la expedición de la declaratoria respectiva. La opinión de la Comisión será necesaria para la validez de dichas declaratorias.

Integración de la solicitud de declaratoria de zona de monumentos históricos

Para iniciar el proceso de declaratoria de zona de monumentos históricos debe hacerse una solicitud previa. Dicha solicitud puede ser presentada por:

1. Instancia de Gobierno Federal, Estatal o Municipal.
2. Instituciones privadas, asociaciones civiles, universidades o instituciones académicas, entre otras.
3. A través de los proyectos o programas promovidos por el propio INAH.

Al efecto, se integrará un expediente técnico, el cual deberá integrarse con la siguiente documentación (recabado por información experimental):

a) Monografía

- Fichas bibliográficas (consulta de libros en bibliotecas especializadas)
- Documentación gráfica (consulta de manuscritos)
- Fotografías históricas (consulta en fototecas locales o externas, coleccionistas privados)
- Cartografía histórica (consulta en mapotecas: orozco y berra de la sagarpa, archivo general de la nación, archivos locales). Con estos elementos

serán redactados los considerandos del decreto.

b) Cartografía
- Plano urbanístico correspondiente (oficina de catastro municipal).
- Cartografía territorial (Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado que corresponda, INEGI).
- Fotografía aérea.

Con estos elementos se procederá a realizar la poligonal de delimitación de la zona de monumentos.

c) Levantamientos
- Urbanos (en campo se verificarán el trazo de calles, nomenclatura de calles y número oficial actual de edificios).
- Arquitectónicos (levantamiento de cada uno de los edificios ubicados en la zona de estudio, obligatoriamente los incluidos en el listado del decreto).
- Fotográficos (de cada uno de los edificios antes citados). Con estos datos se realizará o actualizará el catálogo de monumentos históricos inmuebles para integrar el listado de inmuebles definitivo del decreto.

d) Proyecto de decreto de declaratoria (de acuerdo a los formatos oficiales proporcionado la Dirección de Asuntos Jurídicos de la SEP, a través de la Subdirección de Catálogo de la Comisión Nacional de Monumentos Históricos CNMH)

e) Anexo único.- Antecedentes históricos (bibliografía fotocopiada), cartografía histórica y actual (impresa), clasificación arquitectónica (religiosa, militar, civil, servicios, educativa, hospitalaria), así como el catálogo de monumentos enlistados en el proyecto de decreto.

f) Manifestación de impacto regulatorio (MIR)

g) Propósito de la regulación propuesta.

h) Alternativas consideradas.

i) Consulta:
- Consulta de programas y planes de desarrollo urbano local.

Anuencias de los diferentes actores involucrados en el proyecto, principalmente el gobierno estatal y el gobierno municipal o delegacional.
- Consulta de legislación federal y local.
- Consulta de recomendaciones y cartas internacionales de conservación patrimonial.
- Costos y beneficios esperados.
- Identificación y descripción de trámites.
- Integración del expediente.
- Anexo del proyecto de declaratoria, texto y plano de delimitación.
- Anexo fotográfico (estado actual conservado y en deterioro y comparativo histórico).

- Anuencias de: gobierno estatal, gobierno municipal, instituciones académicas, asociaciones de profesionistas, sociedad civil organizada.
- Consulta de planes de desarrollo urbano

Todo proceso de investigación científica y de carácter técnico de los proyectos de declaratorias de zona de monumentos históricos y de monumento histórico, será realizado por los especialistas asignados de la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos y en su caso de los Centros INAH correspondientes.

Todo trabajo técnico y de investigación deberá contar con las firmas correspondientes del equipo de trabajo y/o responsable que lo elabore.

Periódicamente la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos, a través de su dirección de apoyo técnico y de la subdirección de catálogo y zonas, convocará a reuniones de trabajo a las Coordinaciones Nacionales de Asuntos Jurídicos, de Desarrollo Institucional, de Centros INAH y centro INAH correspondiente, con la finalidad de resolver problemáticas en el proceso del proyecto de declaratoria y definir personas, instituciones y gobiernos de los cuales se requerirá su consenso y anuencia para la elaboración de los documentos.

El proyecto de decreto y la manifestación de impacto regulatorio (MIR) que se envían a la Dirección General de Innovación, Calidad y Organización de la Secretaría de Educación Pública, deberá ser en forma magnética (cd) y documentalmente, rubricado por los servidores del Instituto facultados.

La Coordinación Nacional de Desarrollo Institucional será la encargada de tramitar y dar seguimiento y, en su caso, promover las adecuaciones que se indiquen, ante las autoridades competentes de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Economía (COFEMER), de la dictaminación final de manifestación de impacto regulatorio (MIR).

La Coordinación Nacional de Asuntos Jurídicos del INAH, una vez que cuente con el expediente técnico, los planos correspondientes, las anuencias estatales y municipales, el proyecto de declaratoria sellado y rubricado por la comisión de mejora regulatoria; así como el dictamen favorable de la manifestación de impacto regulatorio, tramitará ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública el proyecto de decreto correspondiente.

Una vez que haya sido publicada una declaratoria, la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos actualizará el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicos e Históricos.

Registro de las declaratorias

La LFMZAAH en su artículo 21° prevé el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicos e Históricos, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticos, dependiente del Insti-

tuto Nacional de Bellas Artes y Literatura, para la inscripción de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y la declaratoria de zonas respectivas.

Cada Registro Público de Monumentos y Zonas se compondrá de cuatro secciones, conforme a lo previsto en el artículo 23° del Reglamento de la LFMZAAH en las que se inscribirán:

I. Los monumentos y declaratorias de muebles.
II. Los monumentos y declaratorias de inmuebles.
III. Las declaratorias de zonas.

En las inscripciones que de monumentos inmuebles o declaratorias respectivas se hagan en los Registros Públicos de los institutos competentes, se anotarán, de conformidad con el artículo 18° del Reglamento de la LFMZAAH:

I. La procedencia del monumento.
II. La naturaleza del inmueble y, en su caso, el nombre con el que se conozca.
III. La superficie, la ubicación, linderos y descripción del monumento.
IV. El nombre y domicilio del propietario o poseedor.
V. Los actos traslativos de dominio, cuando estos sea procedentes conforme a la ley.
VI. El cambio de destino del inmueble, cuando se trate de propiedad federal.

En las inscripciones que de las declaratorias de zonas se hagan en los Registros Públicos de los Institutos competentes, de acuerdo con el artículo 19° del Reglamento de la LFMZAAH se anotarán:

I. La ubicación y linderos de la zona.
II. El área de la zona.
III. La relación de los monumentos y, en su caso, el nombre con el que se les conozca.

Las inscripciones se cancelarán, en términos del artículo 26° del Reglamento de la LFMZAAH, por las causas siguientes:

I. Revocación de declaratoria.
II. Resolución de autoridad competente.
III. Clausura o baja, en caso de comerciante.
IV. La demás que establezcan las leyes o reglamentos.

Será responsabilidad de la Dirección de Licencias, Inspecciones y Registro de la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos, a través de la Subdirección de Registro y el Centro INAH correspondiente, tramitar la incorporación de la zona de monumentos históricos declarada, en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad respectiva.

Obras en monumentos y zonas de monumentos

Los monumentos y zonas de monumentos se encuentran ubicados en todos los casos en territorios de los Municipios, y por ende se encuentran sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, por disposición de la Ley federal en materia de monumentos, pero también tiene competencia la autoridad municipal correspondiente, en ejercicio de las atribuciones que confiere a su favor el artículo 115° fracción V de la Constitución General de la República y su correlativo el artículo 9° de la *Ley General de Asentamientos Humanos*.

En este contexto, la autoridad municipal controla el uso del suelo y la realización de construcciones en su territorio, independientemente del tipo de inmueble que se trate, aunque sea un monumento o ubicado en zonas de monumentos, por lo que cualquier aprovechamiento del suelo u obra de construcción, adecuación, remodelación o demolición en una zona de monumentos o un monumento debe contar con el permiso o autorización municipal correspondiente, independientemente de que debe obtenerse el permiso del Instituto competente.

Asimismo, por disposición expresa del artículo 42° y 43° de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos*, en las zonas de monumentos y en el interior y exterior de éstos, todo anuncio, aviso, carteles; las cocheras, sitios de vehículos, expendios de gasolina o lubricantes; los postes e hilos telegráficos y telefónicos, transformadores y conductores de energía eléctrica, e instalaciones de alumbrados; así como los kioscos, templetes, puestos o cualesquiera otras construcciones permanentes o provisionales, se sujetarán a las disposiciones que al respecto fije la Ley y su Reglamento. Asimismo, los Institutos competentes autorizarán previamente la realización de obras.

A mayor abundamiento, y en términos del artículo 42 del Reglamento de la LFMZAAH, toda obra en zona o monumento, inclusive la colocación de anuncios, avisos, carteles, templetes, instalaciones diversas o cualesquiera otras, únicamente podrá realizarse previa autorización otorgada por el Instituto correspondiente. El artículo 44 del *Reglamento* de la LFMZAAH estipula que cualquier obra que se realice en predios colindantes a un monumento arqueológico, artístico o históricos, deberá contar previamente con el permiso del Instituto competente, independientemente de que la obra que se trate también debe sujetarse al uso del suelo municipal y a la obtención previa de la licencia municipal de construcción o anuncio.

Veamos un criterio de los tribunales federales en materia de permisos de construcción en monumentos y zonas de monumentos:

> ZONA ARQUEOLOGICA. ES LEGAL LA NEGATIVA DE PERMISO DE CONSTRUCCION EN INMUEBLE UBICADO EN LA CIMENTACION DE. Conforme a la interpretación sistemática de los artículos 3o. y 4o. del Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de diciembre de mil novecientos noventa y tres, 42 y 43 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, la facultad de conceder o negar permisos para realizar construcciones en los inmuebles propiedad de particulares ubicados en dichas zonas, corresponde al Instituto Nacional de Antropología e Historia; por tanto, la negativa de permiso de construcción en uno de los inmuebles localizados en una zona arqueológica, es legal si se fundamenta en razones tendientes a

preservar la misma, como evidentemente sucede cuando se sustenta tal negativa en que la construcción pretende realizarse en un inmueble ubicado en los cimientos de la zona arqueológica aludida. No. Registro: 201,836. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Agosto de 1996. Tesis: VI.2o.50 A. Página: 757. (Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Amparo en revisión 278/96. María Antonieta Esther Pérez Tirado. 3 de julio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Hilda Tame Flores.)

Para obtener la licencia de la autoridad federal, de acuerdo con el artículo 42 del Reglamento de la LFMZAAH el interesado debe presentar una solicitud con los siguientes requisitos:

I. Nombre y domicilio del solicitante.
II. Nombre y domicilio del responsable de la obra.
III. Nombre y domicilio del propietario.
IV. Características, planos y especificaciones de la obra a realizarse.
V. Planos, descripción y fotografías del estado actual del monumento y, en el caso de ser inmuebles, sus colindancias;
VI. Su aceptación para la realización de inspecciones por parte del Instituto competente.
VII. A juicio del Instituto competente, deberá otorgar fianza que garantice a satisfacción el pago por los daños que pudiera sufrir el monumento.

En términos del artículo 43° el Instituto competente otorgará o denegará la autorización a que se refiere el artículo 42° anteriormente señalado en un plazo no mayor de treinta días hábiles, a partir de la fecha de recepción de la solicitud; en el caso de otorgarse, se le notificará al interesado para que previamente pague los derechos correspondientes.

Asimismo, y en términos del artículo 44° del Reglamento de la LFMZAAH cualquier obra de excavación, cimentación, demolición o construcción que se realice en predios colindantes a un monumento arqueológico, artístico o histórico, deberá contar previamente con el permiso del instituto competente y para tal efecto:

I. El solicitante deberá de cumplir con los requisitos establecidos anteriormente, en el artículo 42.
II. A la solicitud se acompañará dictamen de perito autorizado por el Instituto competente en el que se indicarán las obras que deberán realizarse para mantener la estabilidad y las características del monumento. Dichas obras serán costeadas en su totalidad por el propietario del predio colindante.
III. El Instituto competente otorgará o denegará el permiso en un plazo no mayor de treinta días hábiles, a partir de la fecha de recepción de la solicitud.

Toda obra que se realice en monumentos arqueológicos, artísticos o históricos contraviniendo las disposiciones de la Ley o de su reglamento será suspendida por el Instituto competente mediante la imposición de sellos oficiales que impidan su continuación, en términos de lo dispuesto por el artículo 46 del Reglamento de la LFMZAAH.

Esta suspensión puede ser ordenada a través de los Centros o Delegaciones Regionales del INAH, según el lugar donde se ubique el monumento y es autoridad competente para ello el delegado o el director de un centro Regional. Así lo ha sustentado el Poder Judicial Federal en la siguiente tesis: [TA]; 8ª. Época; T.C.C.; S.J.F.; XIII, Febrero de

1994; Pág. 340:

> INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA. EL DIRECTOR DE UN CENTRO REGIONAL DEL. ESTA FACULTADO PARA SUSPENDER LAS OBRAS QUE SE REALICEN EN DAÑO DE MONUMENTOS HISTORICOS. Los artículos 3o. fracción IV y 44 de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricos, disponen que la aplicación de la misma corresponde entre otras autoridades, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, y que éste tiene competencia en materia de monumentos arqueológicos e históricos; por tanto, es a tal Instituto a quien corresponde intervenir tratándose de obras que se realicen en monumentos considerados históricos por expresa disposición de la ley. Por otra parte, el artículo 5o. fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, establece que dicho organismo se estructura territorialmente en centros o delegaciones regionales, y en tal virtud, el director del centro regional estatal, cuenta con las atribuciones legales para ordenar la suspensión de una obra en una edificación considerada como monumento histórico, tomando en consideración que actúa como un delegado del director general del Instituto mencionado. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 178/93. Anuar Maccise Dib. 23 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Joel A. Sierra Palacios.

PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE MONUMENTOS

Problemática jurídico legislativa en materia de monumentos

La LFMZAAH data de 1972, lo cual implica rezago ante la dinámica del desarrollo.

La LFMZAAH vigente no da cauce a la participación de las entidades federativas, municipios y organizaciones sociales en la protección, conservación y posible aprovechamiento del patrimonio cultural.

El carácter federal de la LFMZAAH favorece actitudes centralistas, lo que no incentiva a los estados ni municipios a desarrollar o aplicar su propia legislación y reglamentación en la materia.

La participación ciudadana en la ley vigente, queda acotada a órganos coadyuvantes para la conservación y vigilancia del patrimonio.

La LFMZAAH vigente ha quedado rebasada por la legislación en materia de asentamientos humanos, equilibrio ecológico y protección al ambiente; turismo y desarrollo social.

Bajo la LFMZAAH vigente, el patrimonio en su conjunto se encuentra en estado de indefensión frente a factores no considerados o ajenos a la misma, como: la especulación inmobiliaria, la insuficiencia de recursos federales o privados para la conservación, la asignación de usos del suelo, el saqueo y tráfico de bienes culturales, la falta de inventarios completos de bienes muebles e inmuebles.

El INAH y el INBA carecen de la infraestructura financiera, de personal y material para responder a la tarea de atender nuestro inmenso patrimonio cultural.

La LFMZAAH no establece un procedimiento adecuado que permita distinguir las conductas ilícitas de las sanciones de carácter administrativo y tipifica únicamente delitos que requieren de una revisión profunda.

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos no establece algún recurso o procedimiento para impugnar dicha declaratoria, dejando

al interesado afectado por la misma en completo estado de indefensión. Sobre este respecto, podemos consignar los siguientes criterios emitidos por el Poder Judicial Federal: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, Marzo de 2000; Pág. 96:

> MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS. LA LEY FEDERAL RELATIVA ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. Es inconstitucional la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, porque no prevé un procedimiento para que los afectados impugnen la declaratoria de que un bien es monumento histórico, que emitan las autoridades administrativas; pues como dice la jurisprudencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo está obligado, según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes un procedimiento para que los afectados puedan impugnar los actos de aplicación. No obsta a lo anterior el hecho de que, en los artículos 23 y 24, la ley en cita prevea un recurso de oposición contra la inscripción de la declaratoria en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicos e Históricos, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia, pues la oposición de referencia opera contra la inscripción en el registro, pero no contra la declaratoria de que un bien es monumento histórico, que es la que causa perjuicio, por la serie de obligaciones que impone. Por tanto, si independientemente de la inscripción en el registro, la sola declaratoria impone obligaciones a los afectados (artículos 6o., 7o., 10, 11 y 12, entre otros, de la ley reclamada) y si la ley no contempla procedimiento o recurso alguno para que los propios afectados impugnen dicho acto de aplicación, ese ordenamiento es violatorio del artículo 14 constitucional.
> Amparo en revisión 3153/78. Elda G. Cantón Campos viuda de Cásares y otros. 22 de mayo de 1984. Veintiún votos. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos. Secretario: Arturo Iturbe Rivas.
> Amparo en revisión 1094/98. Congregación de las Hijas del Espíritu Santo, Asociación Religiosa. 15 de noviembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rolando Javier García Martínez.
> El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de febrero en curso, aprobó, con el número XXIX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de febrero de dos mil.

Por otra parte, los particulares propietarios de inmuebles decretados como monumentos históricos, pueden considerarse afectados en las prerrogativas inherentes a su derecho de propiedad, toda vez que quienes poseen estos bienes, tienen mayores requisitos y condicionantes para efectuar obras y ejercer el uso, goce y disfrute de su bien. En efecto, con independencia de las licencias de construcción, usos de suelo y demás trámites ante las autoridades municipales, los propietarios o poseedores de estos bienes están sujetos a las disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, por lo que adicionalmente al trámite común, deben solicitar las autorizaciones correspondientes que la misma establece, lo que puede traducirse en mayores plazos de tiempo y recursos económicos para cumplir con las especificaciones que se exigen en la materia. Sin embargo, las declaratorias respectivas no pueden impugnarse, en la vía administrativa, toda vez que son emitidas por la Máxima Autoridad que es el Presidente, por lo que no existe un superior jerárquico que pueda dar trámite a su petición.

Así lo ha sustentado la Corte en la siguiente tesis aislada: 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XX, Octubre de 2004; Pág. 513.

> REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO PROCEDE CONTRA LA DECLARATORIA EXPEDIDA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL SENTIDO DE QUE UN BIEN ES MONUMENTO HISTÓRICO O DETERMINADA ÁREA ES ZONA DE MONUMENTOS. De los artículos 5o., 35, 37 y 41 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, y 9o. de su Reglamento, se advierte que el Presidente de la República

puede expedir la declaratoria de que un bien es monumento histórico o determinada área es zona de monumentos, mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Ahora bien, el hecho de que los actos de dicha ley se rijan por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, según lo dispuesto en su artículo 1o., no significa que en contra de la declaratoria aludida sea procedente el recurso de revisión previsto en su artículo 83, pues de acuerdo con el trámite establecido en el diverso 86, no existe un órgano jerárquicamente superior al Presidente de la República que esté en aptitud de resolverlo en sede administrativa. Amparo en revisión 1394/2003. José Alejandro Fuentes Herrera. 2 de julio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Propuestas legales en materia de monumentos

Objetivo general:

Replantear el marco jurídico vigente a fin de involucrar a más personas e instituciones, y para vincular y restituir a la sociedad el interés por el patrimonio de su comunidad.

Para llevar a cabo esto es necesario:

- Una reforma constitucional y legislativa, comenzando por el artículo 73° y la LFMZAAH.
- Reforma al artículo 73° fracción XXV constitucional: Para establecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno para articular programas y acciones de gobierno en materia de protección del patrimonio, diferenciando entre lo que es Patrimonio de Interés Nacional, del Patrimonio de interés estatal o municipal, que juridifique la actuación de los Estados al emitir leyes en materia de patrimonio y cultura con alcances locales.
- Abrogación de la ley vigente y su reglamento, creándose una nueva ley en la materia, que sea conforme con el marco jurídico internacional en materia de derechos culturales.
- Vincular la legislación de monumentos con las leyes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, leyes ambientales y agrarias, leyes de procedimiento administrativo y leyes civiles.
- Permitir la coparticipación de los tres niveles de gobierno.
- Definir el concepto de patrimonio cultural.
- Articular programas y acciones de los tres niveles de gobierno.
- Vincular acciones en la materia con planes de desarrollo, planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico, en su nivel estratégico.
- Creación de nuevas instituciones y figuras jurídicas para la coordinación y coparticipación.
- Inclusión de los gobiernos de las entidades federativas en la definición de las formas y términos en que debe protegerse y aprovecharse el patrimonio cultural de la Nación, a través de la creación de una Comisión Nacional del Patrimo-

nio Cultural, integrada por el Poder Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados.
- Emisión de normas técnicas en materia de protección, restauración o intervención en bienes culturales.
- Transitar de una ley federal a una ley general para ampliar el marco de participación competencial a los estados y municipios en la expedición de declaratorias específicas y diferenciadas.
- Establecer instrumentos legales de carácter fiscal, económico y de mercado para incentivar acciones de preservación del patrimonio por propietarios civiles.
- Consolidar al Registro Nacional de Monumentos, Zonas y Bienes del Patrimonio Cultural de la Nación, precisando y reglamentando los actos de registro.
- Tipificar correctamente las conductas que den lugar a sanciones penales y establecer claramente las infracciones y sanciones administrativas por violaciones a la normatividad.
- Vincular la zonificación urbana y las acciones de conservación y mejoramiento urbano en zonas con aptitud cultural o monumental.
- Establecer como "destinos" urbanísticos (bajo el concepto y consecuencias establecidos en la Ley General de Asentamientos Humanos) en la zonificación de los programas de Desarrollo Urbano, a monumentos y zonas de monumentos.

EL DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL A LA MOVILIDAD URBANA

LA MOVILIDAD HUMANA

La movilidad humana consiste en el hecho del desplazamiento del ser humano, individual y colectivamente considerados.

Este hecho es presente, pero puede ser asimismo, una posibilidad que obre hacia el futuro.

El desplazamiento puede ser físico material o puede referirse a un desplazamiento de la persona o sus ideas. Pero siempre es un derecho del Ser Humano.

El hecho de desplazarse de un lugar a otro se presenta en el espacio territorial, en forma física, o a través de redes informáticas, que permitan el desplazamiento de ideas para comunicarse con otros seres humanos.

LA MOVILIDAD COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL DE CARÁCTER URBANÍSTICO

La movilidad como hecho de desplazamiento inherente a la naturaleza del ser humano

requiere ser juridificada por el orden público y el marco del derecho, como regulador de las conductas y relaciones humanas.

Por tanto, requiere ser reconocida como un atributo de las personas, y asimismo regularse las obligaciones del Estado y los particulares, los medios y condiciones en que las personas se pueden desplazar, para que dichas regulaciones y la acción estadual contribuyan al desarrollo de la personalidad, la calidad y dignidad humana.

El fundamento ontológico del Derecho Humano Fundamental de carácter urbanístico a la Movilidad se desglosa de la siguiente forma:

a) El ser humano por el hecho de ser persona ostenta el derecho a la vida.
b) Para que se desarrolle la vida, el ser humano requiere moverse y desplazarse para satisfacer necesidades esenciales, y para desarrollarse como persona en un sentido integral. Esto es el concepto de Vida con Dignidad.
c) El Derecho a una Vida Digna es el primero de todos los derechos humanos fundamentales, inherente a todas las personas por el solo hecho de serlo. El derecho a desplazarse física o virtualmente es un derecho fundamental inmediatamente conectado y necesario para que pueda darse una vida digna. Por ello es un derecho fundamental de toda persona, individual y colectivamente considerada. Y el Estado, debe proveer todos los medios posibles para el reconocimiento, la garantía, el desarrollo y la protección de ese derecho. Es lo que se llama un mínimo vital o entorno de vida.
d) ¿Dónde se origina la realización de este derecho humano fundamental? En cualquier lugar donde se encuentre una persona o un grupo de personas, asentadas permanente o provisionalmente. Por esa razón es un derecho de naturaleza urbanística, no porque se dé en las "ciudades", sino porque es propio del ser humano, que reside en un asentamiento humano, independientemente de donde se encuentre, y que requiere desplazarse para establecer relaciones sociales que le permitan su desarrollo integral.

Concepto

El Derecho Humano Fundamental de carácter urbanístico a la movilidad podemos definirlo de la siguiente forma: "Consiste en la facultad jurídica que reconoce el Estado a las personas -individual y colectivamente considerados- para el desplazamiento de un lugar a otro de sí mismos o de sus ideas, en cualquier forma posible, en condiciones dignas que permitan el desarrollo de las capacidades humanas."

Este derecho fundamental no es otorgado al particular por el Estado, sino que es un derecho consustancial al ser humano, que el Estado reconoce, protege, garantiza, y establece mecanismos para su desarrollo y ejercicio.

Como facultad jurídica, el Derecho a la Movilidad es una posibilidad, esto es: no se

agota cuando se realiza, permanece siempre, e incluso puede no ejercerse, sin que ello menoscabe el reconocimiento del derecho.

Características del derecho fundamental a la movilidad

Conforme al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Derecho Humano Fundamental de carácter urbanístico a la movilidad presenta las siguientes características:

a) Universalidad: Su titularidad corresponde a todas las personas, individual y colectivamente considerados.
b) Indivisibilidad: No puede fraccionarse ni dividirse. Es integral en todos los casos, y su interpretación es hacia la mayor amplitud posible.
c) Integralidad: Todos los derechos asociados forman un todo, relacionándose entre sí, y son importantes por lo que no pueden jerarquizarse.
d) Interdependencia: El Derecho a la movilidad está interconectado con muchos derechos que le están estrechamente vinculados; la satisfacción de uno depende del cumplimiento que se dé a los otros.
e) Inalienabilidad: No se puede perder ni intercambiar.
f) Progresividad (no regresividad) en su satisfacción, aplicable a los derechos económicos, sociales y culturales; alude a los esfuerzos necesarios para garantizar una vida digna para todas las personas.
g) Ejercicio: Su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
h) Interpretación: Los contenidos del derecho a la movilidad se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Principio pro personae.
i) Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a la movilidad.
j) Los particulares cuando realicen actos equivalentes a los de la autoridad también deben respetar, garantizar y reparar el derecho fundamental.

Regulación jurídica del derecho humano fundamental de carácter urbanístico a la Movilidad

La regulación jurídica del derecho humano fundamental de carácter urbanístico a la movilidad comprende en forma enunciativa los siguientes aspectos:

a) El hecho de desplazarse y comunicarse.

b) El derecho a desplazarse y comunicarse: Cómo se reconoce ese derecho, cómo se garantiza, cómo se protege, cómo se previenen sus violaciones, cómo se sancionan las conductas violatorias, cómo se reparan sus violaciones y cuáles son las obligaciones respectivas a cargo de la autoridad y los particulares.
c) ¿Dónde inicia el inicio y fin de los desplazamientos? ¿Desde donde y hacia dónde?.
d) ¿Quiénes son las personas que se desplazan? ¿Con qué fines se desplazan?.
e) ¿Qué ideas se desplazan para comunicarse?.
f) ¿Cuál es la infraestructura que existe, falta o se utiliza para el desplazamiento en cualquiera de sus formas? Red vial, red virtual.
g) ¿A través de qué medios se realiza el desplazamiento? Vehículos, o desplazamiento físico por sí mismos, internet etc.
h) ¿Cuáles son los obstáculos que se presentan para realizar el desplazamiento como hecho y como ejercicio de un derecho fundamental?.
i) ¿Qué otros derechos están vinculados o interconectados con el derecho fundamental de carácter urbanístico a la movilidad?.
j) ¿Cómo se accede al derecho fundamental de carácter urbanístico a la movilidad?.

Contenidos de movilidad en instrumentos internacionales

La protección constitucional que se apertura en materia de derechos humanos fundamentales, transforma nuestro entramado jurídico. En efecto, ahora, y de acuerdo con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, adquiere en nuestro sistema jurídico una relevancia suma lo relacionado con la protección de los derechos fundamentales contenidos no solo en la Constitución sino en los Tratados Internacionales suscritos por México, en términos de lo dispuesto por los artículos 1° y 133° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación veremos algunos contenidos de los instrumentos internacionales suscritos por México asociados con la movilidad:

Artículo 13°. *Declaración Universal de Derechos Humanos* (10 de diciembre de 1948).

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966)

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

También, merece mencionar el artículo XIII de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que aunque no es instrumento jurídico, es un documento de carácter internacional, que postula: "las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad)".

Conceptos jurídicos implicados en la movilidad urbana

Son definidos en la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, en la siguiente forma:

> Artículo 2°. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:
> X. Equipamiento urbano: El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas;
> XII. Infraestructura urbana: los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población;
> XIII. Mejoramiento: la acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente;
> XIV. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;
> XVIII. Servicios Urbanos: las actividades orientadas a satisfacer necesidades colectivas de los centros de población

Principios Rectores

Los principios rectores que establece la legislación urbanística asociados a la movilidad y accesibilidad se encuentran contenidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, en los siguientes artículos:

> Artículo 3°. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:
> I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;
> III. La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional;
> IV. La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población;
> IX. La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población;
> X. La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación.
> XI. La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
> XV. El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población.
> XVIII. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.
> XIX. El desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.

Artículo 5°. Se considera de utilidad pública:

I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;
III. La ejecución de obras de infraestructura equipamiento y servicios urbanos;

Artículo 33°. Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

II. La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas;
IV. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales;
V. La dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas.
IX. La construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad, estableciendo los procedimientos de consulta a los discapacitados sobre las características técnicas de los proyectos.

Derechos humanos interconectados al derecho humano fundamental de carácter urbanístico a la movilidad

El *derecho humano fundamental* a la movilidad es un derecho complejo, esto es: no puede ser estudiado en forma aislada y fragmentada, sino que en sí mismo lleva de origen contenidos de integralidad, para poder comprenderlo y estudiarlo.

En este sentido, por ejemplo, se ha tradicionalmente excluido el análisis integral de ciertas infraestructuras respecto de los espacios públicos en todas sus modalidades, incluyendo el espacio peatonal y vehicular, o la consideración respecto de que la movilidad solo se refiere a un sentido material excluyendo la movilidad de las ideas, lo que ha provocado regulaciones jurídicas en disciplinas leyes y reglamentos aislados, que regulan parcial y sectorialmente la vialidad, el uso del suelo, los equipamientos y destinos públicos, las infraestructuras, los espacios públicos, el tránsito, el transporte, el medio ambiente, la seguridad pública, el mobiliario, nomenclatura y señalética.

Ante ello tenemos que afirmar: el espacio público urbano es uno solo, requiere un análisis jurídico integral y sobre todo que se le debería dar la prioridad al ser humano, como titular del derecho fundamental a la movilidad física y de sus ideas. La complejidad y pluralidad del espacio público urbano exige una visión integral, multidimensional e interdisciplinario.

Por lo cual, el modo de transporte utilizado en diferentes espacios no debería ser un criterio para excluir ciertas infraestructuras de la noción de espacio público, ya que las calzadas de las calles, avenidas y autopistas urbanas, son tan espacio público para la movilidad como los andenes, las alamedas, los paseos urbanos etc.

Garantía jurídica del Derecho a la Movilidad

Siendo el derecho humano fundamental de carácter urbanístico a la movilidad de las

personas y sus ideas un elemento prioritario para el desarrollo de una vida humana digna y de calidad para todas las personas, el objetivo central de las estrategias públicas consiste en generar las condiciones económicas, sociales, ambientales y jurídicas para la satisfacción, tanto en lo individual como en lo colectivo, de dicho derecho fundamental.

Líneas de acción para garantizar el derecho a la movilidad

1. Bajo el eje y visión estratégica de la innovación, los instrumentos jurídicos: leyes, reglamentos y programas deben plantear el reconocimiento expreso del Derecho Humano Fundamental de carácter urbanístico a la Movilidad.
2. El reconocimiento debe ser expreso, con visión de integralidad y obligatoriedad, y contenerse en las leyes, reglamentos y programas de desarrollo urbano. En el mismo acto debe reconocerse el ejercicio pleno de los derechos humanos interconectados al derecho de movilidad y el cumplimiento de las obligaciones que de ellos se derivan.
3. El reconocimiento legal del Concepto de Movilidad en los citados instrumentos puede contemplar los siguientes aspectos:

Titulares: Toda persona residente de un asentamiento humano, permanente o transitoriamente, que requiera desplazarse físicamente o virtualmente.

Sujetos obligados jurídicamente en el nuevo paradigma de la movilidad:

a) Las autoridades
b) Los particulares que ejerzan funciones equivalentes a las de la autoridad, como por ejemplo los prestadores de servicios públicos.
c) Los particulares en general que interaccionen con los derechos de otros en espacios públicos.

Derechos humanos fundamentales involucrados en la movilidad urbana

- Derecho a la vida: Que debe protegerse durante los desplazamientos, así como durante el uso de los espacios públicos.
- Derecho a la seguridad e integridad personal (física, sexual, psicológica y moral, entre otras) de transeúntes, peatones y usuarios de transporte durante el tránsito y desplazamiento en redes viales.
- Derecho al disfrute de espacios públicos.
- Derecho al Transporte público-privado y violaciones a dichos derechos.
- Accesibilidad: Que todos puedan contar con medios y posibilidades desplazarse en forma digna.
- Derecho a la igualdad para el acceso, disfrute y disponibilidad de redes de infraestructura de desplazamiento y medios de transporte. Que no existan segregaciones o exclusiones de ningún tipo tanto para acceder a los medios para des-

plazarse como para el uso de los espacios públicos implicados.

- Derecho a la no discriminación para el acceso, disponibilidad y uso de redes viales y medios de transporte.
- Derecho a la diferencia para el uso equitativo e igualitario de espacios públicos, redes viales y transportación.
- Derecho a la libertad de conciencia para su expresión en espacios públicos y la movilidad de ideas.
- Derecho a la libertad de movimiento individual, colectivo, de personas e ideas en el territorio de la ciudad.
- Derecho a contar con el servicio públicos básico de tránsito, seguridad pública y transporte.
- Derecho a la libertad de tránsito y circulación responsable.
- Derecho a una vida libre de violencia en redes viales, informáticas, transporte y espacios públicos.
- Derecho a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural.
- Dignidad en la forma de desplazamiento, así como en las relaciones humanas que se generan en los trayectos.
- Derecho al Medio ambiente sano: A través de medios de desplazamiento no contaminantes, entornos públicos sustentables.
- Derecho a la Salud.
- Derecho al deporte en espacios públicos y redes de desplazamiento.
- Derecho a la cultura y a los servicios culturales en espacios públicos.
- Derecho al Trabajo. En tanto se deben garantizar los medios para desplazarse oportuna y rápidamente a las fuentes de trabajo.
- Derecho al uso del Tiempo libre.
- Reconocimiento y protección de derechos de las personas en situación de desventaja o discapacidad.
- Derechos, garantías e instituciones de protección de las personas en movilidad humana y sus familias; es decir reconoce los derechos de los emigrantes, inmigrantes, asilados, refugiados, desplazados y migrantes internos, así como las víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes.
- Derecho a migrar y prohibición de considerar a una persona como ilegal por su condición migratoria.
- Derecho a contar con redes viales limpias libres de basura, bolsas, escombros, etc.
- Derecho a espacios dónde circular con seguridad, sin tapas de alcantarillas inexistentes o pozos no señalizados correctamente.
- Derecho a contar con señales electrónicas que permitan el desplazamiento y comunicación de ideas.
- Derecho a la libre expresión en espacios públicos.

- Derecho a contar con infraestructuras, equipamientos y sus servicios complementarios que permitan la comunicación y el desplazamiento.

LA PROMOCIÓN O SOLICITUD JUDICIAL DE APEO Y DESLINDE URBANÍSTICO

El apeo y deslinde es un acto jurídico realizado por autoridad judicial consistente en determinar en forma precisa los límites de un predio con relación a uno o varios colindantes, colocando señales o mojones.

Tratándose de derecho urbanístico, el fin por el que se plantea este tipo de promociones ante autoridad judicial es para definir claramente los límites de un predio que se pretenda urbanizar, fraccionar o lotificar.

En efecto, para poder llevar a cabo el fraccionamiento de terrenos con fines de venta, entre otros requisitos imprescindibles, la legislación estatal en materia de fraccionamientos o urbanizaciones exige que a la solicitud inicial de fraccionamiento o urbanización, presentada ante las autoridades urbanas estatales o —a partir de 1993 con la expedición de la *Ley General de Asentamientos Humanos* (Artículo 9° fracción X)— a las autoridades urbanas municipales, se acompañe de los títulos de propiedad debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de sentencia o resolución de autoridad judicial en materia civil, que contenga el apeo y deslinde de los terrenos que se pretendan urbanizar o fraccionar.

Esto implica una diferencia fundamental con las diligencias estrictamente civiles de apeo y deslinde, ya que éstas, de acuerdo tanto de la legislación civil estatal y federal pueden realizarse o no sobre la totalidad del terreno, cuando:

a) No se hayan fijado los límites que separen un predio de otro u otros.
b) Habiéndose fijado límites, haya motivo fundado para creer que no son exactos, ya porque naturalmente se hayan confundido, o porque se hayan destruido las señales que los marcaban o porque éstas se hayan colocado en lugar distinto del primitivo. (Coinciden en este aspecto tanto la mayoría de la legislación civil local como el Código Federal de Procedimientos Civiles).

Las diligencias de apeo y deslinde judicial para efectos de derecho urbanístico, desde nuestro punto de vista tienen las siguientes características:

a) Son diligencias de jurisdicción voluntaria.
b) No constituyen un juicio en todo el sentido de la palabra, ya que el fin no es pelear con una contraparte, sino que tienen como objeto que el juez respectivo, determine, con base en el contenido de escrituras de propiedad, los límites de la superficie que se pretenda fraccionar y construir.
c) La diligencia de apeo y deslinde debe versar sobre la totalidad del polígono que comprende la escritura respectiva.
d) La resolución judicial de apeo y deslinde no constituye un medio idóneo para resolver controversias sobre la propiedad o posesión, sino simplemente se circunscribe a definir los límites de un predio.

Otra diferencia importante entre las diligencias judiciales con fines urbanísticas y las promovidas con fines estrictamente civiles es que éstas últimas pueden ser promovidas por el propietario, el poseedor con título bastante para transferir el dominio y por el usufructuario, en tanto que en las urbanísticas, como el fin principal es la construcción (acto de disposición del predio) de un fraccionamiento, el promovente debe ser estrictamente el legítimo propietario, o sea el legitimado para disponer en forma absoluta del bien.

Las diligencias urbanísticas de apeo y deslinde se consideran de jurisdicción voluntaria porque por disposición expresa de una ley de desarrollo urbano, asentamientos humanos, urbanizaciones o fraccionamientos, se requiere la intervención del juez para definir los límites de un predio a fraccionar, sin que implique controversia o cuestión alguna entre partes determinadas; esto es, se promueve para efectos administrativo-urbanísticos solamente.

Debemos mencionar que en el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, en su artículo 519°, fracción III, señala que en la diligencia respectiva al ir demarcando los límites del fundo deslindado, el Juez otorgará al promovente la posesión del predio que quede comprendido dentro de dichos límites, u ordenará que se mantenga disfrutando en la misma. Con este criterio algunas leyes urbanas de los Estados (vgr. Aguascalientes, Jalisco, Puebla) consignan que a la solicitud de fraccionamiento o urbanización deben acompañarse las constancias que acrediten la posesión actual del predio, consistentes de diligencias judiciales de jurisdicción voluntaria. Sin embargo, en sentido jurídicamente estricto, la diligencia de apeo y deslinde no es el medio idóneo para otorgar ni acreditar la posesión de los predios, sino, como se ha manifestado, su objeto es precisamente deslindar o señalar los límites de un predio o colindancia del mismo.

Para efectos de determinar la competencia del Juez de la causa, en esta materia se consideran dos criterios básicamente:

a) Es competente el Juez del domicilio del promovente, ya que se trata de actos de jurisdicción voluntaria; ó
b) Será competente el Juez del lugar o Distrito Judicial donde se encuentre ubicado el inmueble. (Principio jurídico *locus regit actum*: el lugar rige el acto).

La petición o promoción urbanística de apeo y deslinde judicial debe contener:

1. El nombre y la ubicación de la finca que debe deslindarse, para fijar la competencia por razón del territorio del juez respectivo.
2. El lugar donde el deslinde debe ejecutarse, que en este caso es la totalidad del polígono del predio que se pretenda lotificar.
3. Los nombres de los colindantes que pudieran tener interés en el asunto. En caso de que se desconozcan los colindantes, se debe manifestar tal situación en la promoción, bajo protesta de decir verdad, y solicitarse al juez que las notifica-

ciones correspondientes se realicen por medio de edictos publicados en los periódicos de mayor circulación en la localidad, que contendrán los datos de identificación del predio a deslindar, y la fecha, lugar y hora en que se practicará la diligencia.

Con la solicitud de apeo y deslinde urbanístico-judicial se deben acompañar:

1. Los documentos que acrediten fehacientemente la personalidad de quien promueve.
2. Los documentos que acrediten la propiedad del predio y constancia de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
3. Documentos que deban servir para la realización de la diligencia.
4. Plano o levantamiento topográfico con curvas de nivel debidamente firmado por un profesional en arquitectura, ingeniería o disciplinas afines. Dicho profesional fungirá como perito para la realización de la diligencia.

Este plano como mínimo debe contener: ubicación general y específica del predio, superficie del terreno, colindancias perimetrales, acotaciones de linderos —tomadas en el terreno—, ángulos interiores del polígono o polígono de deslinde —correspondiente a cada uno de los vértices— y la demarcación del terreno —de acuerdo con la escritura de propiedad—. (Análisis de diversos *Códigos de Procedimientos Civiles* del país).

El Juicio de apeo y deslinde se desahoga en la siguiente forma:

1. Admisión de la demanda o promoción.
2. Notificación de la promoción a los colindantes, incluyendo la publicación de edictos cuando se haya manifestado que se desconocen.
3. Los colindantes o interesados deben exhibir ante el Juez los títulos, planos o documentos que tuvieren, y que sirvan al Juez para orientar su criterio respecto al apeo y deslinde, así como nombrar a su propio perito.
4. Se señala día y hora para la realización de la diligencia.
5. El día y hora señalado, el Juez, el Secretario y los testigos de identidad - en caso de que sea necesario probar hechos - practicarán el deslinde, fijando señales para demarcar los límites en los puntos deslindados levantándose acta pormenorizada de lo ejecutado.
6. Se aprueba el deslinde posteriormente a la diligencia, previa audiencia de los interesados, si no hubiere oposición.
7. Se ordena la inscripción del apeo y deslinde en el Registro Público de la Propiedad.

A la solicitud de urbanización presentada ante la autoridad municipal, se acompañará la constancia de apeo y deslinde, debidamente inscrita en el Registro mencionado, así como:

- Alineamiento y Número Oficial.
- Licencia de Uso del suelo.
- Plano que contenga:
- Ubicación del terreno de acuerdo con los Programas de Desarrollo Urbano apli-

06
Disciplina urbanística

Procedimientos de inspección y vigilancia

Las autoridades municipales en el ámbito de su competencia, podrán realizar actos de inspección y vigilancia en cumplimiento de las disposiciones contenidas en las leyes de desarrollo urbano y reglamentos municipales, a través del personal debidamente autorizado para ello, que cuenten y exhiban sus credenciales oficiales.

El personal autorizado, previo a iniciar la inspección, aplicará las siguientes disposiciones:

- Quien efectúe la visita de inspección se cerciorará de que el área, zona o bien inmueble señalado para efectuar la visita coincide con el señalado en la orden escrita que ordene la diligencia, y asentará en el expediente correspondiente, los medios de que se valió para tal efecto.
- Requerirá la presencia del visitado o su representante legal; en caso de no encontrarse se dejará citatorio para que espere a una hora hábil fija dentro de las veinticuatro horas siguientes para la práctica de la inspección.
- Cuando en el lugar designado para la práctica de la diligencia, no se encontrare persona que reciba el citatorio o encontrándose se negare a recibirlo, se dejará pegado este en lugar visible del área, zona o bien que ha de visitarse y a falta de este, con el vecino inmediato.
- Si el visitado o el representante legal, no espera en el día y hora señalada, se entenderá la diligencia con el encargado, cualquier dependiente o con la persona que ahí se encuentre; le exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

En caso de negativa o si los designados no aceptan desempeñarse como testigos, no invalidará los efectos de la inspección y el personal autorizado lo hará constar en el acta administrativa y asignará dos testigos.

La persona con quien se entienda la inspección estará obligada a permitir al personal autorizado, el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección, en los términos previstos en la orden escrita que ordene la diligencia, así como proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de la ley urbana y demás disposiciones aplicables.

La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la inspección, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la inspección, así como lo previsto a continuación:

I. Nombre, denominación o razón social del visitado.
II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la visita.
III. Colonia, calle, número, población o municipio en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita.
IV. Número y fecha de la orden de visita que la motivó.
V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la visita de inspección.
VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos o su negativa a serlo.
VII. Los datos relativos al área, zona o bien que se inspeccionó indicando el objeto de la inspección.
VIII. Manifestación del visitado, si quisiera hacerla
IX. Firma de los que intervinieron en la inspección.

Antes de finalizar la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule sus observaciones con relación a los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva.

A continuación, se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

Si la persona con la que se entendió la diligencia o los testigos se negaren a firmar el acta, o se negare el interesado a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez.

Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora se requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas que sean necesarias, fundando y motivando el requerimiento y, para que, dentro del término que establezca la ley de la entidad federativa que se trate, a partir del día siguiente hábil de la notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, en relación con el acta de inspección y ofrezca pruebas en relación con los hechos u omisiones que en la misma se asienten.

Transcurrido el término a que se refiere el artículo anterior y desahogadas las pruebas, la autoridad emitirá la resolución administrativa definitiva, que contendrá una relación de los hechos, las disposiciones legales y administrativas aplicables al objeto de la inspección, la valoración de las pruebas ofrecidas por el interesado si las hubiere, así como los puntos resolutivos, en los que se señalarán o en su caso ratificarán o adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables, informando asimismo respecto de la procedencia del recurso que prevea cada Ley local para impugnarla.

Veamos algunos criterios del Poder Judicial de la Federación en esta materia:

SUSPENSION. LICENCIAS DE CONSTRUCCION. LAS ACTAS DE INSPECCION EN LAS QUE SE ASIENTAN IRREGULARIDADES, NO HACEN INMINENTES LAS CLAUSURAS.

Si los actos reclamados consisten en el acta de visita emitida por la autoridad responsable, en la cual se apercibe al particular con la clausura temporal de la obra, esta última no puede considerarse como un acto futuro de realización inminente, sino como un acto futuro, incierto e improbable. Esto es así, porque de conformidad con el artículo 335 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, las autoridades deben calificar las actas de visita que se levanten, atribución que pueden ejercitar o no, máxime que de acuerdo con el mismo artículo del citado Reglamento, se concede al visitado un término de cinco días para que presente pruebas y alegatos, por lo que contrariamente a

lo manifestado por la parte quejosa recurrente, no existe inminencia ni certeza de que los actos reclamados se produzcan ya que, puede acontecer que las autoridades decidan no ejercitar sus facultades calificatorias, si lo alegado o probado por la agraviada desvirtúa los hechos asentados en el acta de visita. No. Registro: 204,152. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Octubre de 1995. Tesis: I.3o.A.8 A. Página: 640. (Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 93/95 (Incidente de suspensión). Constructora Tierranueva, S.A. de C.V. 24 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.)

ORDEN DE DEMOLICIÓN. LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN BAJO CUYA VIGENCIA SE EJECUTARON LAS OBRAS, ACREDITA EL INTERÉS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLA.
De conformidad con el artículo 124 de la Ley de Amparo, procede la suspensión de los actos reclamados si la solicita el quejoso y su ejecución resulta de difícil reparación. Por tanto, si se solicitó la suspensión en contra de los efectos de una resolución administrativa en la que se ordena la demolición de las obras ejecutadas al amparo de una licencia de construcción en el bien inmueble propiedad del solicitante de la medida, el interés suspensional debe tenerse por acreditado con la exhibición de dicha licencia, pues ese documento es el idóneo para demostrarlo; por lo que debe concederse la suspensión de los actos referidos para que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran, hasta que se resuelva en definitiva el juicio de amparo, para evitar que se causen daños y perjuicios que sean de difícil reparación. No. Registro: 179,841. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XX, Diciembre de 2004. Tesis: I.13o.A.84 A. Página: 1391. (Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 575/2001. Javier Enrique Mondragón Domínguez. 31 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretario: Manuel Muñoz Bastida. / Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, junio de 1991, página 226, tesis XXI.2o.1 A, de rubro: “CLAUSURA Y DEMOLICIÓN, ÓRDENES DE. LA LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN ES NECESARIA PARA ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO.)

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. EL INTERÉS PARA OBTENERLA EN CONTRA DE UNA CLAUSURA SE ACREDITA CON EL AVISO DE CONSTRUCCIÓN, CUANDO EL PROBLEMA DEBATIDO EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL CONSISTE EN DILUCIDAR SI PARA REALIZAR LA OBRA EL GOBERNADO ÚNICAMENTE REQUIERE PRESENTAR ESE AVISO O CONTAR CON LICENCIA.
Cuando el gobernado combate en el juicio de garantías la clausura impuesta en un inmueble de su propiedad por la falta de licencia de construcción, alegando que por el tipo de obra que realiza sólo requiere presentar ante las autoridades administrativas competentes el aviso de construcción conforme al artículo 57 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, ese documento, junto con aquel con el que se acredite la legitimación para defender el inmueble, son suficientes para demostrar el interés suspensional, ya que no es factible jurídicamente negar la medida cautelar con apoyo en una cuestión que debe ser resuelta en su momento al pronunciarse sobre el fondo del asunto. No. Registro: 181,427. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Mayo de 2004. Tesis: I.7o.A.300 A. Página: 1843. (Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Incidente de suspensión (revisión) 7957/2003. Director General Jurídico y de Gobierno y Subdirector de Verificación y Reglamentos, ambos en Miguel Hidalgo. 17 de marzo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.)

ZONIFICACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL. EL REGLAMENTO RELATIVO NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, AUNQUE NO ESTABLECE EL REQUISITO DE CITATORIO PREVIO A LAS VISITAS DE INSPECCIÓN.
El artículo 16 constitucional no establece como requisito para las visitas domiciliarias o de inspección, que sean precedidas de un citatorio, sino que estén expedidas por escrito, por una autoridad competente, en el que se exprese el lugar que ha de inspeccionarse y la persona a la que se dirige, así como el objeto que persiga la visita, levantándose acta circunstanciada al efecto; en estas condiciones, la circunstancia de que el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal no prevea la entrega de citatorio previo a la inspección, no resulta contraria a la Constitución, ya que el precepto se dirige a los propietarios o sus representantes, los encargados, los directores responsables de obras y los auxiliares de éstos, así como a los ocupantes de los lugares donde se vaya a practicar la inspección; de

lo que se desprende que no es necesario que se establezca que la diligencia se entienda previo citatorio. Además, el mismo reglamento prevé en su artículo 49 la posibilidad de defensa del afectado, para el caso de que en la visita se determine infracción a las leyes o reglamentos aplicables, según puede verse de su contenido. No. Registro: 197,257, Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, diciembre de 1997. Tesis: 2a. CXLV/97. Página: 376. (Amparo en revisión 858/97. Inmobiliaria Byr, S.A. 24 de octubre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.)

Protección de la legalidad urbanística

La protección de la legalidad urbanística se lleva a cabo, principalmente, mediante la suspensión y la demolición de las obras.

La *suspensión* se refiere a los *actos materiales* de urbanización, construcción, edificación y uso del suelo no legitimados por licencia o permiso de ejecución, y es una potestad distinta a la de suspensión de la eficacia de los actos administrativos; la *demolición* es la restauración del orden urbanístico violado.

La suspensión está caracterizada por las siguientes notas: primera, supone una reacción frente a una actividad material no legitimada por licencia, autorización o permiso de ejecución, y segunda, tiene un *alcance* puramente cautelar y no prejuzga en absoluto la conformidad o no de los actos suspendidos a la ordenación urbanística.

Las medidas de suspensión y demolición se aplican en dos supuestos:

- Cuando los actos de edificación, urbanización o uso del suelo se están efectuando, pero aún no se han concluido, y
- Cuando las obras se han terminado, pero no ha transcurrido el término que establezca la ley fiscal en años desde su total conclusión para que opere la prescripción de un posible crédito fiscal.

Las autoridades urbanísticas municipales pueden *suspender los efectos* de una licencia, permiso, o autorización de construcción, urbanización o uso del suelo, siempre y cuando medie un procedimiento de visita e inspección, en el que exista audiencia del interesado y se le dé oportunidad de alegar lo procedente en su defensa, culminando el procedimiento en una resolución fundada y motivada. La diligencia de suspensión debe realizarse mediante el levantamiento de un acta circunstanciada ante dos testigos.

Infracciones y sanciones urbanísticas

LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS

Son infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneran las prescripciones

contenidas en la legislación, los reglamentos municipales y el planeamiento urbanístico contenido en los programas de desarrollo urbano, tipificadas y sancionadas en aquellos.

La infracción urbanística constituye una modalidad particular de la infracción administrativa, que viene definida *ratione materiae*, que puede surgir no solo por acción, sino también por omisión, y que se refiere a una vulneración tanto de la legislación, la reglamentación urbana y los programas de desarrollo urbano aplicables. Además de ser antijurídica, ha de estar tipificada y sancionada por la legislación o reglamentación urbanística.

Toda infracción urbanística llevará consigo la imposición de sanciones a los responsables, así como la obligación de resarcimiento de daños e indemnizaciones de perjuicios a cargo de los mismos.

Cuando las actuaciones ilegales violen normas de los programas de desarrollo urbano, pero sean de rango diferente a las tipificadas en la Ley urbana aplicable, constituirán, desde luego, una ilegalidad, que comportará la obligación de restaurar el orden urbanístico alterado, pero no llevarán aparejada sanción alguna propiamente dicha, aunque sí, en su caso, la indemnización de los daños y perjuicios que hayan podido producir a terceras personas.

TIPIFICACIÓN

Proponemos una clasificación de las infracciones urbanísticas en graves y leves.

Consideramos como infracciones graves las acciones u omisiones que constituyan incumplimiento de las normas relativas a fraccionamientos, urbanizaciones en zonas prohibidas por los programas de desarrollo urbano, violaciones al uso del suelo, altura, volumen y situación de las construcciones, densidad y ocupación permitida, salvo que se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o del riesgo creado.

PERSONAS RESPONSABLES

En las obras que se ejecuten sin licencia o con inobservancia de sus cláusulas serán sancionados por infracciones urbanísticas el *promotor, el propietario, el empresario* de las obras y el *técnico director* responsable de las mismas.

Las *personas jurídicas* serán sancionadas por las infracciones cometidas por sus órganos o agentes y asumirán el coste de las medidas de reparación del orden urbanístico vulnerado, sin perjuicio de las indemnizaciones por daños y perjuicios a terceros a que haya lugar.

Los que como consecuencia de una infracción urbanística sufrieren *daño o perjuicio* podrán exigir de cualquiera de los infractores, con carácter solidario, el *resarcimiento e indemnización*.

Las multas que se impongan a los distintos sujetos por una misma infracción ten-

drán entre sí *carácter independiente*.

En los supuestos en que se instruyera expediente sancionador por dos o más infracciones tipificadas entre las que exista conexión de causa a efecto *–infracciones conexas-*, *lo lógico es* imponer una sola sanción, y será la correspondiente a las actuaciones que supongan el resultado final perseguido, en su cuantía máxima. En los demás casos, a los responsables de dos o más infracciones urbanísticas se les impondrán las multas correspondientes a cada una de las diversas infracciones cometidas.

LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD Y SANCIONES URBANÍSTICAS

LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

Las medidas de seguridad son aquellos actos, hechos o abstenciones que la autoridad competente impone a un particular o a un presunto infractor de las normas urbanísticas y que tienen como fin el evitar que se infrinjan las disposiciones jurídicas aplicables o evitar que se genere o continúe un riesgo para las personas o los bienes.

Es importante mencionar que en su imposición la autoridad podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para ejecutar cualquiera de las acciones que constituyen las medidas de seguridad.

Las principales medidas de seguridad son las siguientes:

I. La suspensión de obras, servicios y actividades.
II. La clausura temporal, parcial o total.
III. La desocupación temporal de bienes inmuebles, hasta que cumplan con las disposiciones dictadas por la autoridad.
IV. La prohibición temporal, para utilizar maquinaria o equipo;
V. La advertencia a la sociedad y la prohibición, de efectuar cualquier actividad que infrinja la Ley urbana, sus Reglamento y demás disposiciones aplicables.
VI. Cualquier medida que tienda a evitar que se sigan infringiendo las disposiciones de la ley urbana, sin perjuicio de las sanciones correspondientes.

Las autoridades estatales o municipales en el ámbito de sus respectivas competencias indicarán al interesado dentro del procedimiento administrativo correspondiente, cuando se haya dictado alguna de las medidas de seguridad previstas en la Ley urbana respectiva, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron su imposición y los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.

LAS SANCIONES URBANÍSTICAS

Las violaciones a los preceptos de las leyes urbanas, los programas de desarrollo urbano,

los Reglamentos y disposiciones que de ellos emanen, constituyen infracciones y ante las mismas las autoridades de los estados o los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán imponer discrecionalmente, cualquiera de las siguientes sanciones:

I. Multa cuantificada en días de salario mínimo diario general vigente en el estado que se trate al momento de cometer la infracción. En este caso se persigue que en todo caso se produzca la confiscación total del beneficio ilegal derivada de una infracción, aunque de ordinario resulte superior a éste, pus se calcula en función de unos porcentajes sobre el valor de los terrenos afectados, de las obras proyectadas o realizadas, de lo destruido por la actividad que se sanciona o de las obras que sea necesario realizar para subsanar las deficiencias correspondientes, dentro de unos límites, máximo y mínimo, que permitan fijar su cuantía en cada caso, así como en función de agravantes o atenuantes.

   Las multas que se impongan, se constituirán en crédito fiscal a favor del erario estatal o municipal, según sea el caso y se harán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución que establece el Código Fiscal del estado correspondiente.

II. Clausura temporal o definitiva, parcial o total.

   En este caso para llegar a la clausura debe mediar un procedimiento en el que exista una orden de visita, acta de visita; audiencia del visitado y oportunidad de defensa y alegaciones del mismo, para culminar con una resolución debidamente fundada y motivada.

   Cuando se imponga como sanción la clausura temporal o definitiva, total o parcial, el personal autorizado para ejecutarla, procederá a levantar el acta de la diligencia siguiendo para ello los lineamientos administrativos establecidos para las inspecciones y vigilancias.

   Es importante mencionar que en materia de juicio de amparo, cuando existe una clausura ejecutada, la mayoría de los juzgados de distrito apoyados en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación niegan la suspensión del acto reclamado por considerar que se trata de actos consumados, contra los cuales no procede la providencia cautelar, siendo el pronunciamiento del juez sobre la ejecución de la clausura materia del fondo de la sentencia.

   No obstante lo anterior, existen casos, amparados por jurisprudencia donde se concede la suspensión del acto reclamado en caso de clausura ejecutada considerando que la clausura no es un acto consumado sino de tracto sucesivo, cuyos efectos permanecen vigentes en el tiempo, y por ende susceptibles de paralizarse mediante la concesión de la suspensión del acto reclamado.

   En caso de que no se haya realizado la clausura pero ésta sea de inminente realización básicamente los juzgados federales adoptan dos posturas: o conceden la medida cautelar de la suspensión del acto reclamado atendiendo a que

existan licencias y permisos para construir debidamente acreditados en el incidente de suspensión, o en otros casos niegan la suspensión solicitada tomando en consideración que se podrían causar mayores daños al particular si se concede la medida cautelar solicitada pero pierde el juicio de amparo correspondiente, con lo cual se vería obligado a demoler las obras de construcción que se trate.

III. Arresto Administrativo hasta por 36 horas;
IV. Revocación de autorizaciones; concesiones, permisos o licencias;
V. La cancelación del registro de profesionistas en los padrones de peritos de obra correspondiente y la inhabilitación para obtener el registro correspondiente; y
VI. La demolición de la obra o construcción de que se trate.

Esta sanción debe decretarse previo agotamiento del procedimiento de audiencia mínima del infractor, y culminarse con una orden debidamente fundada y motivada.

La realización de la demolición debe realizarse mediante el levantamiento del acta circunstanciada correspondiente.

Independientemente de la sanción administrativa impuesta al infractor, en caso de desobediencia al mandato legítimo de autoridad, se formulará la denuncia correspondiente para que se ejercite la acción penal y se haga acreedor a la sanción que establece el Código de Defensa Social o Código Penal aplicable para el Estado respectivo.

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que éstas aún subsisten, se podrá imponer al infractor multas por cada día que transcurra sin obedecer el requerimiento o la resolución definitiva, o la clausura temporal.

En caso de reincidencia, atendiendo a la gravedad de esta, la autoridad podrá revocar licencias, permisos, autorizaciones o concesiones. Se considera que existe reincidencia cuando se incurre en la misma infracción en un periodo fijado por la ley urbana contado a partir de la fecha en que fue sancionado por la primera infracción.

Para la imposición de las sanciones por infracciones a las Leyes urbana y Reglamentos municipales, se tomará en cuenta:

a) La gravedad de la infracción;
b) Las condiciones económicas del infractor;
c) La reincidencia, si la hubiere;
d) El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutivos de la infracción; y
e) El beneficio directamente obtenido por el infractor con los actos que motiven la sanción.

En caso que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o

subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la autoridad estatal o el Ayuntamiento, según sea el caso, impongan una sanción, dicha autoridad podrá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

La acción o denuncia popular urbanística

El artículo 1° de la Constitución General de la República, establece en su parte conducente que:

> En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
>
> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Dentro de los derechos humanos fundamentales protegidos a partir del artículo 1º de la Constitución General de la República es de extrema importancia el Derecho a un Medio Ambiente SANO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR de todas las personas.

El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho humano consistente en la facultad que tenemos todos los mexicanos de disfrutar de un medio ambiente sano y adecuado para permitir nuestro desarrollo y bienestar, siendo obligación de las autoridades tutelar tal derecho. Uno de los contenidos esenciales de dicho derecho se relaciona con los elementos artificiales o inducidos por el hombre mediante la construcción de obras de urbanización y edificación, que permiten un sistema de convivencia humana y hacen posible la existencia y desarrollo integral de los residentes de asentamientos humanos, en un espacio y tiempo determinados, lo que se conoce como medio ambiente artificial, inducido o construido.

Esto está claramente definido en el concepto legal "Ambiente", contenido en el artículo 3° fracción I de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, que dispone:

> Para los efectos de esta Ley se entiende por:
>
> I. Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Así, en materia de medio ambiente inducido, artificial o construido, los residentes de los asentamientos humanos tenemos un derecho humano fundamental al medio

ambiente adecuado, y al derecho a la igualdad urbana, que consiste en que nuestro ambiente construido o entorno residencial debe respetarse y mantenerse ante los embates de la urbanización, lo que redunda en nuestra calidad de vida.

Uno de los contenidos esenciales de dicho derecho se relaciona con los elementos artificiales o inducidos por el hombre mediante la construcción de obras de urbanización y edificación, que permiten un sistema de convivencia humana y hacen posible la existencia y desarrollo integral de los residentes de asentamientos humanos, en un espacio y tiempo determinados, lo que se conoce como medio ambiente artificial, inducido o construido.

Asimismo debemos mencionar el contenido de diversos Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano, y que tienen el rango de Ley Suprema a que alude el artículo 133° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo tanto, el artículo 8° de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* establece:

> Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

El apartado 1 del artículo 25° de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, el vestido y la vivienda.

Por su parte, el artículo 30° de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* establece:

> Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Asimismo, el artículo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* dispone:

> Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
>
> Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica nacimiento o cualquier otra condición social.

De igual modo, el artículo 11° del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, establece:

> Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomaran medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

El artículo 4° del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"* establece:

> No Admisión de Restricciones
>
> No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Por su parte, el artículo 11° del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*, establece:

> Derecho a un Medio Ambiente Sano
>
> 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
> 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

El *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, tratado internacional suscrito por México en términos del artículo 133° Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el martes 21 de diciembre de 1993 establece:

> Artículo 5: Medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales
>
> 1. Con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al Artículo 37, tales como:
>
> (a) nombrar y capacitar inspectores;
> (b) vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección in situ;
> (c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento;
> (d) difundir públicamente información sobre incumplimiento;
> (e) emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes;
> (f) promover las auditorías ambientales;
> (g) requerir registros e informes;
> (h) proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje;
> (i) utilizar licencias, permisos y autorizaciones;
> (j) iniciar, de manera oportuna, procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos para procurar las sanciones o las soluciones adecuadas en caso de violación de sus leyes y reglamentos ambientales;
> (k) establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas; o
> (l) expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.

La titularidad del derecho a un medio ambiente sano para el adecuado desarrollo y bienestar de las personas contenida en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es erga omnes y omnium, en tanto que la Constitución la reconoce y concede sin requisitos ni condiciones a toda persona como derecho urbano fundamental y expectativas vitales (a diferencia de los derechos subjetivos de carácter patrimonial y privado que surgen de una relación entre particulares específicos y determinados). Por lo tanto, cualquiera que se vea afectado por la inacción del Estado o por

actos ilegales o irregulares de éste, bajo un concepto de igualdad de los derechos apoyados en especificar y concretar obligaciones y deberes consignados en las normas de acción que derivan tanto de la Constitución, como de tratados internacionales o leyes que particularizan y concretan tales obligaciones, deberes o prohibiciones, está habilitado y con interés para reclamar las violaciones que se den en su perjuicio.

En este contexto, la Constitución Federal en su artículo 4º consagra el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas como un derecho fundamental erga omnes, que implica una acción colectiva tanto en un aspecto o vertiente sustantiva como en el de su protección, tan es así, que la Constitución la eleva y le reconoce el carácter de garantía constitucional la que se afecta, evidentemente, con actos u omisiones de autoridad que privan o lesionan este derecho, traducido entre otros, en la afectación a la vida, la salud, el entorno, los bienes o posesiones de los residentes de asentamientos humanos.

Este precepto constitucional se encuentra estrechamente relacionado con el artículo 57° de la *Ley General de Asentamientos Humanos*, mismo que establece un interés jurídico a favor de los residentes de zonas donde se realicen violaciones a la normativa urbana, para exigir que se realicen las suspensiones, demoliciones o modificaciones necesarias, a fin de que se cumplan los ordenamientos aplicables, cuando se estén llevando a cabo, en virtud de licencias o autorizaciones expedidas por la autoridad correspondiente, construcciones, fraccionamientos, cambio de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes y programas de desarrollo urbano aplicables y que originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos. Este derecho se puede ejercer por los habitantes directamente afectados, ante las propias autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes están obligados a resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito respectivo, según el propio precepto legal.

El artículo 57° de la *Ley General de Asentamientos Humanos*, vigente, dispone que:

> Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.
>
> Dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente.

Lo anterior se robustece con lo previsto en el artículo 1º del *Código Federal de Procedimientos Civiles* (aplicable al orden jurídico en lo general y supletorio de la Ley de Amparo), al establecer, en esencia, que sólo puede iniciar un procedimiento quien tenga interés en que la autoridad judicial, entre otros supuestos, declare o constituya un derecho o imponga una condena.

Del análisis del citado artículo 57° de la *Ley General de Asentamientos Humanos*

LGAH se advierte que otorga a los residentes del área que resulten directamente afectados con construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, el derecho a exigir ante las autoridades competentes que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes, de lo que deriva la exigencia de un derecho jurídicamente tutelado como es el derecho de preservación del entorno residencial, que implica la tutela y derecho a exigir un medio ambiente sano para el adecuado desarrollo, salud y bienestar de las personas. Esto es: cuando se realiza y tramita la denuncia popular urbanística, se comprueba el ejercicio del derecho fundamental denominado de "preservación del entorno residencial" que le otorga el artículo 57 de la LGAH y, por ende, de manera implícita, el derecho a exigir un medio ambiente sano para el adecuado desarrollo, salud y bienestar de las personas, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º constitucional. Dicha acción obliga a las autoridades, a emitir una resolución mediante la que atienda de forma clara, congruente y categórica el fondo de lo solicitado. Según el criterio del artículo 57 de la LGAH, una vez que se ejercita el derecho a la preservación del entorno residencial, existe la facultad para exigir un medio ambiente sano para el adecuado desarrollo, salud y bienestar de las personas.

El derecho a la preservación del entorno residencial en vinculación con el derecho al medio ambiente sano se desglosa en 2 aspectos:

- Es un poder de exigencia y un deber de respeto erga omnes a preservar la sustentabilidad del entorno urbanístico y ambiental, que implica la no afectación ni lesión al mismo (eficacia horizontal de los derechos fundamentales) y,
- Implica la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las normativas relacionadas (eficacia vertical de los derechos fundamentales).

La violación del derecho fundamental que nos ocupa se produce:

- Cuando no se resuelve la denuncia popular intentada, en el término de 30 días naturales, contados a partir de la presentación del escrito respectivo, ó
- Cuando se emita la resolución correspondiente a la denuncia presentada.

El derecho de preservación del entorno residencial y de un medio ambiente sano para el adecuado desarrollo y bienestar de las personas resulta ser preferente en nuestra Constitución y en otros ordenamientos legales, como la Ley General de Asentamientos Humanos o la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y éstas disposiciones generales y abstractas cuando son violadas por los actos u omisiones de la autoridad, facultan y legitiman a las personas para acudir el juicio de amparo con el fin de que se le respeten dichos derechos fundamentales.

Veamos algunas tesis del Poder Judicial de la Federación que abordan estos temas

son las siguientes:

> ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERES JURIDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN AREA AFECTADA EN RELACION CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVA, SOLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIO ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE.
> El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada. Tesis de jurisprudencia P./J. 5/97. Materia (s): Administrativa. Dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Página: 6. Tomo: V, enero de 1997. Novena Época. Del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (Contradicción de tesis 29/94. Entre las sustentadas por las anteriores Tercera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco J. Sandoval López. / El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 5/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.)

> ASENTAMIENTOS HUMANOS, LEY GENERAL DE, SU ARTICULO 57 TUTELA UN INTERES JURIDICO EN FAVOR DE LOS RESIDENTES. El artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, tutela un interés jurídico, para exigir que se realicen las suspensiones, demoliciones o modificaciones necesarias, a fin de que se cumplan los ordenamientos aplicables, cuando se estén llevando a cabo, en virtud de licencias o autorizaciones expedidas por la autoridad correspondiente, construcciones, fraccionamientos, cambio de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes y programas de desarrollo urbano aplicables y que originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos. Este derecho se puede ejercer por los habitantes directamente afectados, ante las propias autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes están obligados a resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días, contados a partir de la fecha de recepción del escrito respectivo, según el propio precepto legal. Tesis del Poder Judicial de la Federación número 3a. VIII/93 sustentada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 6, Tomo XI-Febrero V, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, con relación al artículo 57° de la Ley General de Asentamientos Humanos. (Amparo en revisión 1171/92. María Concepción Gutiérrez Paz y otros. 11 de enero de 1993. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Miguel Montes García. Secretario: Evaristo Coria Martínez. / Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V-Enero de 1997, Pág. 6, tesis por contradicción P./J.5/97.)

Es importante mencionar que cualquier procedimiento de cambio de usos del suelo debe contar con un proceso de consulta pública con los residentes de la zona que pudieran resultar afectados, existiendo confirmaciones del Poder Judicial de la Federación al respecto.

Veamos la tesis XIX.30.2 A, aislada, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, aplicable por analogía al caso que nos ocupa:

> USO DE SUELO, SOLICITUD DE CAMBIO DE. OBLIGACIÓN DE NOTIFICARLO A LOS VECINOS.
> De conformidad con lo establecido en el artículo 2o. del Reglamento de Construcciones para el Estado de Tamaulipas, la Dirección de Obras Públicas Municipales tiene a su cargo, entre otras facultades, la de controlar el uso de los terrenos y las densidades de población y de construcción de acuerdo con el interés público, y conforme a esa nor-

matividad conceder o negar los permisos para obras relacionadas con la construcción; reglamento de normas que es de orden público y de interés social, en virtud de que a su regulación se someten las obras e instalaciones públicas o privadas que se ejecuten en terrenos de propiedad privada, pública, federal o ejidal, así como el uso de los inmuebles, destinos, usos y reservas de los predios de la citada entidad federativa; sin embargo, para otorgar una licencia que autoriza el cambio del uso de suelo habitacional a comercial, de un determinado predio, es menester notificar a los vecinos residentes que puedan verse afectados con dicho cambio, la solicitud respectiva, para que, si a sus intereses conviene, interpongan el recurso administrativo a que aluden los numerales 71 y 72 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas. Tesis XIX.3o.2 A, aislada, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, visible en la página 1827, Tomo XIV, Diciembre de 2001, Novena Época, Materia Administrativa, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. Amparo en revisión 299/2000. Izaskun Iñurrategui Arriola y otra. 30 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Martínez Hernández. Secretaria: María Alma García Plaza.)

La jurisprudencia P./J. 5/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 6, del tomo V, enero de 1997, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, establece:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERES JURIDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN AREA AFECTADA EN RELACION CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVA, SOLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIO ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE.

El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada. Ejecutoría de la Tesis de Jurisprudencia P./J. 5/97 en materia administrativa, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Página: 6, Tomo: V, Enero de 1997, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (Contradicción de tesis 29/94. Entre las sustentadas por las anteriores Tercera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco J. Sandoval López. / El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 5/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.)

Asimismo, es oportuno consignar el contenido de diversas tesis emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en la materia, en los siguientes términos: [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Pág. 1695

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. SE TIENE PARA PROMOVER EL JUICIO DE GARANTÍAS CUANDO LA AUTORIDAD PRODUCE UNA AFECTACIÓN A LAS GARANTÍAS PRIMARIAS DEL GOBERNADO, CUYA PROTECCIÓN SE LOGRA A TRAVÉS DE LAS GARANTÍAS SECUNDARIAS.

Se tiene interés jurídico para promover un juicio de amparo cuando al gobernado le han sido violentados sus derechos fundamentales por omisión o insuficiencia de las prestaciones a las que tenga derecho o por actuaciones que impliquen una lesión a un bien jurídico tutelado. En ambos casos, la afectación ocurre cuando la autoridad desconoce u omite cumplir las garantías primarias, que hacen efectivos en la práctica los derechos fundamentales a través de las prevenciones que contienen las obligaciones de dar o hacer o las prohibiciones del actuar de las autoridades en relación con el derecho subjetivo del particular. En ese contexto y para el caso de que se actualice una lesión, la

restitución al particular de su derecho subjetivo transgredido se obtiene a través de las garantías secundarias que otorgan una protección jurídica al establecer los órganos y procedimientos pertinentes.
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo en revisión 496/2006. Ticic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac, A.C. 17 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.)

Tesis I.4º A.568 A, de la 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; Pág. 1694, con el rubro y texto siguientes:

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. LO TIENE UNA ASOCIACIÓN DE COLONOS PARA RECLAMAR EL PERMISO OTORGADO PARA INSTALAR UNA ESTACIÓN DE DISTRIBUCIÓN DE GAS DENTRO DE SU COMUNIDAD. El interés jurídico para la procedencia del juicio de garantías se identifica con el derecho subjetivo, que es el derivado de la norma objetiva que se concreta en alguna persona determinada otorgándole una facultad o potestad de exigencia oponible a la autoridad. En ese contexto, del artículo 4o., quinto párrafo, constitucional, que garantiza un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas como un derecho fundamental erga omnes, que implica una acción colectiva tanto en un aspecto sustantivo como en el de su protección, relacionado con el numeral 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que otorga a los residentes del área que resulten directamente afectados con construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, el derecho a exigir ante las autoridades competentes que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes, deriva la exigencia de un derecho jurídicamente tutelado como es el de preservación del entorno residencial y, por ende, el interés jurídico de una asociación de colonos para promover un juicio de garantías en contra del permiso otorgado para instalar una estación de distribución de gas en un predio ubicado dentro de su comunidad, siempre y cuando aquélla acredite haber ejercido el derecho a que alude el citado artículo 57 ante la autoridad administrativa competente, sin que hubiese obtenido las resoluciones que atendieran de forma clara, congruente y categórica el fondo de lo solicitado.
CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Amparo en revisión 496/2006. Ticic Asociación de Nativos y Colonos de San Pedro Tláhuac, A.C. 17 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.)

En principio consideramos que al no estar reguladas en la *Ley General de Asentamientos Humanos* prescripciones relacionadas con el derecho procesal urbanístico, encontramos una clara debilidad de los ciudadanos para reclamar el ejercicio de sus derechos fundamentales, mediante la denuncia urbana popular, toda vez que la misma se presenta ante las propias autoridades que son parte de la violación; asimismo, el término de 30 días naturales a que se refiere el artículo 57º de la LGAH, no resulta en los hechos trascendente para el éxito de la denuncia, al no regularse los mecanismos concretos para que la autoridad de oficio haga las investigaciones pertinentes, imponga las medidas preventivas, y en su caso ordene la reparación del daño causado a los denunciantes. Asimismo, consideramos obsoleta esta figura al existir ya en vía de juicio de amparo, el acudir directamente ante un juez federal, para reclamar violaciones directas a la Constitución relacionadas con los derechos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental.

PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA DENUNCIA POPULAR EN MATERIA URBANÍSTICA

Nuestra propuesta se concentra en los siguientes puntos:

a) Unificar los procedimientos de denuncia popular urbanística y la ambiental, regulada en la LGEEPA (escenario óptimo).
b) Creación de Procuradurías Urbanas y Ambientales en los Estados, con facultad para imponer sanciones y medidas de seguridad, siguiendo la óptica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). Esto toda vez que la gran mayoría de las Procuradurías Urbanas y Ambientales, no cuentan con dicha atribución, sino solo la de ser representantes de la sociedad, practicar visitas de inspección, hacer recomendaciones, pero carecen de la efectividad que implica la imposición de sanciones.
c) Ampliar los mecanismos de presentación de la denuncia urbana popular:
   I. Por escrito, mediante documento libre;
   II. En procedimiento oral mediante comparecencia ante la Procuraduría Urbana y Ambiental o autoridades municipales competentes del o los interesados o persona que los represente, por lo que el servidor público que la reciba levantará acta circunstanciada de la denuncia, la que firmará el denunciante, procediendo a registrar la denuncia y darle el trámite;
   III. Por teléfono, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba levantará constancia de registro y el denunciante deberá ratificarla por escrito, o por comparecencia;
   IV. En vía electrónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba levantará constancia de registro y realizará el procedimiento establecido en este capítulo.
d) Definir los contenidos esenciales de la denuncia urbana:
   I. Nombre del o los promoventes, en su caso de quien los represente, y documento de identificación personal.
   II. Domicilio para recibir notificaciones, teléfono o correo electrónico donde se recibirán las mismas.
   III. Autoridad a la que se dirige.
   IV. Vía en la que se escoge por el o los denunciantes para el seguimiento y la tramitación de la denuncia: procedimiento oral o escrito.
   V. Narrativa de antecedentes.
   VI. Acto, proyecto, obra, actividad u omisión que se denuncia, y en su caso datos de ubicación del inmueble.
   VII. Posibles autoridades y particulares involucrados en el caso.
   VIII. Argumentos jurídicos y técnicos que sustenten su dicho, independientemente de que la autoridad de oficio debe realizar las investigaciones y averiguaciones pertinentes.

IX. En su caso -y cuando puedan recabarse previamente- pruebas con que cuenten, que acrediten su dicho y fortalezcan la actuación e investigaciones de oficio de la autoridad.

X. En su caso, los anexos que colaboren al desahogo del procedimiento.

e) Una vez registrada la denuncia, el procedimiento sumario para su tramitación será llevado en forma oficiosa para realizarse todas las diligencias, comparecencias, investigaciones y averiguaciones que sean necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia y se concluirá dentro del término de 30 días naturales que señala el artículo 57 de la LGAH para dictarse la resolución correspondiente. Los denunciantes actuarán dentro del mismo para aportar pruebas, argumentaciones, ejercer su derecho de audiencia y alegación dentro de las fases del procedimiento; dar seguimiento a la denuncia, participar en las audiencias que se lleven a cabo, tener acceso a los expedientes generados y para ser notificados del resolutivo que recaiga a su promoción. Con el mismo derecho contarán los denunciados cuando sean particulares. En el caso de las autoridades denunciadas, deberán participar en todas las fases del procedimiento para justificar la legalidad de su actuación y proporcionar todas las aclaraciones conducentes.

Trascendencia en materia urbanística de la reforma constitucional en materia de amparo

El 6 de junio del año 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 94°, 103°, 104° Y 107° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De acuerdo con dicho decreto constitucional, específicamente en el nuevo artículo 103°, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece una ampliación en las hipótesis de procedencia del Juicio de Amparo, en la siguiente forma, por lo que hace al interés de nuestro estudio:

> Artículo 103°. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
>
> I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
>
> Por su parte, en el nuevo artículo artículo 107 constitucional se establece lo siguiente:
>
> Las controversias de que habla el artículo 103° de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
>
> I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto recla-

mado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución.

El texto anterior es complementado con lo establecido el artículo 8° de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que establece:

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

Entre las novedades que plantea la reforma de los artículos 103 fracción y 107, se encuentran:

1. Artículo 103 Constitucional, fracción I: Se amplía la competencia de los Tribunales de la Federación para que conozcan de controversias que se susciten, por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental y las garantías asociadas otorgadas por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; conservando la competencia prevista en las fracciones II y III del citado precepto constitucional.

2. En el artículo 107 Constitucional fracción I: Se amplía el concepto de interés de parte agraviada, ya que la reforma elimina el concepto de interés jurídico para incorporar los conceptos de interés legítimo individual o colectivo para promover la acción contra actos no emanados de autoridades jurisdiccionales, cuando se alegue que el acto reclamado viola derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte la esfera jurídica del ciudadano, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
3. Se amplía el concepto de autoridad para los efectos del amparo, a fin de superar criterios formalistas y conceder la primacía a la naturaleza propia del acto, frente al carácter formal de quien lo emite. Asimismo se permite que los particulares puedan ser demandados cuando ejerzan funciones propias de la autoridad urbana.
4. En la fracción II del artículo 107 Constitucional: se establece la declaratoria general de inconstitucionalidad y de interpretación conforme en los amparos contra normas generales, lo que permitirá que la norma declarada inconstitucional pueda ya no ser aplicada, prácticamente eliminando el principio de relatividad de las sentencias de amparo, bajo el cual, la protección constitucional sólo amparaba al quejoso.
5. En la fracción III, párrafo segundo del inciso a), del artículo 107 Constitucional se establece la posibilidad de que ésta pueda presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado para evitar la indefensión de la parte que tenga interés en que la sentencia reclamada subsista.
6. En el artículo 107 fracción IV, se establece la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa, contra actos y omisiones de autoridades distintas a las jurisdiccionales; además se precisa el supuesto de excepción en que no será obligación agotar los recursos ordinarios que procedan contra tales actos, cuando no pueda lograrse la suspensión de los mismos. De igual forma en el artículo 107 fracción I, se amplía el concepto de interés de parte agraviada bajo el que se tenía el interés jurídico para promover el juicio de amparo, incorporando los conceptos de interés legítimo individual o colectivo para promover la acción contra actos, -no emanados de autoridades jurisdiccionales-, cuando se alegue que el acto reclamado viola derechos reconocidos por la Constitución y con ello se afecte la esfera jurídica del ciudadano, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Se continúa exigiendo la afectación a un derecho subjetivo de manera personal y directa, únicamente tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En el contexto antes señalado, con fecha 2 de abril del año 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"DECRETO por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones 1 y 11 del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República."*

Tratándose de la materia de amparo –que es el tema que concierne a los derechos fundamentales de carácter urbanístico y ambiental– tenemos que el artículo 1° de la nueva *Ley de Amparo*, extiende la cobertura de protección del juicio de amparo frente a actos de particulares, lo que en materia urbana abre una enorme posibilidad de que los particulares concesionarios de servicios públicos, empresas de señalética urbana, fraccionadores, directores responsables de obra, contratistas, consultores, y en general particulares que puedan ser partícipes en la violación de derechos fundamentales urbanos, sean demandados en la vía del Juicio Constitucional.

En efecto, veamos lo que dispone la *Ley de Amparo* al respecto:

Artículo 1. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y
III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

Artículo 5. Son partes en el juicio de amparo:
I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1 de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aún en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.
II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Como se observa del contenido de la nueva *Ley de Amparo*, en materia urbanística y ambiental:

a) Puede demandarse el amparo por violaciones a todos los derechos urbanos y ambientales fundamentales: por acción u omisión.
b) Puede demandarse amparo en forma individual pero también colectiva. Siempre y cuando exista una afectación, dependiendo de la posición del impetrante de amparo, dentro del orden jurídico. Pero trasciende del concepto restringido de *interés jurídico* al amplio de interés *legítimo*.
c) Quien puede violar derechos urbanos fundamentales son autoridades de los tres niveles de gobierno, pertenecientes al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; pero también particulares, que realicen actos equivalentes a los de la autoridad, lo cual abre una enorme posibilidad de involucramiento en juicios de amparo a directores responsables de obra, peritos urbanos o ambientales, concesionarios de servicios, contratistas de obra pública, planeadores urbanos, etc.
d) El amparo puede solicitarse directamente sin necesidad de agotar el principio de definitividad, siempre que existan violaciones directas a la Constitución General de la República, lo que se corrobora no solo en el texto constitucional, sino en el artículo 61, fr. XX de la *Ley de Amparo*.

De conformidad con el artículo 3 de la nueva *Ley de Amparo*, en la tramitación del

juicio de amparo pueden coexistir promociones escritas, orales, y electrónicas, mediante el uso de la firma electrónica, que:

> Es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.

La nueva *Ley de Amparo* permite el amparo de *resolución urgente*, en los siguientes términos:

> Artículo 4°. De manera excepcional, y sólo cuando exista urgencia atendiendo al interés social o al orden público, las Cámaras del Congreso de la Unión, a través de sus presidentes, o el Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que un juicio de amparo, incluidos los recursos o procedimientos derivados de éste, se substancien y resuelvan de manera prioritaria, sin modificar de ningún modo los plazos previstos en la ley. La urgencia en los términos de este artículo se justificará cuando:
>
> I. Se trate de amparos promovidos para la defensa de grupos vulnerables en los términos de la ley.
>
> II. Se trate del cumplimiento de decretos, resoluciones o actos de autoridad en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia.
>
> III. Se trate de prevenir daños irreversibles al equilibrio ecológico.
>
> IV. En aquellos casos que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime procedentes.
>
> Recibida la solicitud, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la someterá a consideración del Pleno, que resolverá de forma definitiva por mayoría simple. La resolución incluirá las providencias que resulten necesarias, las que se notificarán, cuando proceda, al Consejo de la Judicatura Federal.
>
> Para la admisión, trámite y resolución de las solicitudes, así como las previsiones a que hace referencia este artículo, deberán observarse los acuerdos generales que al efecto emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De igual modo, el artículo 7° de la *Ley de Amparo* establece que:

> La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

Un punto que resulta de sumo interés tanto para la creación de una nueva *Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial*, como para las leyes urbanas y ambientales de los Estados, es que por vía jurisdiccional se pueden dejar sin efectos, mediante la Declaratoria General de Inconstitucionalidad, regulada el artículo 231 de la *Ley de Amparo*, que dispone:

> Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, en una o en distintas sesiones, el presidente de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora de la norma.
>
> Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

De igual forma, las leyes urbanas y los Programas de Desarrollo Urbano se enfren-

tarán al peligro de que pueda declararse vía jurisprudencia la inconstitucionalidad de los mismos, conforme se prevé en los artículos 232° y 234° de la *Ley de Amparo*, en los siguientes términos:

> Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
>
> Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.
>
> Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.
>
> Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la jurisprudencia que le da origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:
>
> I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y
>
> II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.
>
> Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
>
> Artículo 235. La declaratoria general de inconstitucionalidad se remitirá al Diario Oficial de la Federación y al órgano oficial en el que se hubiera publicado la norma declarada inconstitucional para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

El amparo indirecto podrá solicitarse contra leyes urbanas, programas de desarrollo urbano en cualquiera de sus modalidades, actos, declaratorias, omisiones, etc. en los términos que prevé por ejemplo el artículo 107° de la *Ley de Amparo*:

> El amparo indirecto procede:
>
> I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.
>
> Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:
>
> Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;
>
> b) Las leyes federales;
>
> c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
>
> d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;
>
> e) Los reglamentos federales;
>
> f) Los reglamentos locales; y
>
> g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;
>
> II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;
>
> III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:
>
> a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolucióndictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

En los procedimientos de remate la última resolución es aquélla que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño; y

VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.

Otra novedad interesante es la posibilidad de interponer el amparo en forma adhesiva, tal como lo prevé el artículo 182° de la Ley de Amparo:

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.

El amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes:

I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y

II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo".

Todas estas reformas han ido desencadenando varios sucesos como la terminación de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y dando inicio a la Décima Época, tan nueva que aún no hay criterios de interpretación definidos de algunos aspectos fundamentales de las reformas, los cuales se van dando sobre la marcha conforme se van presentando los casos concretos y desde luego la tan esperada reforma a la Ley de Amparo, aspectos que lógicamente incidirán tanto en desarrollo de la Planeación Nacional, regional, urbana y territorial al tener que respetar aspectos que anteriormente se pasaban por alto o se omitían a propósito para beneficiar intereses particulares, como en el litigio en materia de actos administrativos y legislación relacionada con derecho urbanístico, abriendo posibilidades que se creían cerradas, pero también cerrando otras, por lo que se debe estar atento a los nuevos criterios que al respecto emita la Suprema Corte de Justicia ya que serán estos los que definirán el rumbo de nuestro sistema jurídico.

EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EN MATERIA URBANÍSTICA

El control constitucional mexicano podemos definirlo como el conjunto de procedimientos que busca prevenir y reparar las contravenciones a las disposiciones de la Constitución General de la República. Dicho control no se agota en los órganos del Poder Judicial. Otros procedimientos, como los que se encomiendan a organismos protectores de derechos humanos, también pueden considerarse como instrumentos de control constitucional, aunque se he reconocido que los procedimientos de tipo jurisdiccional son los que realizan dicha función de control constitucional.

En México, mediante la Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103°, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1ºconstitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que *todas las autoridades* del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, *están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales*, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que *las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos*. Este criterio es sostenido en la jurisprudencia 1ª./J. 18/2012, que derivó de la contradicción de tesis 259/2011, resuelta el treinta de noviembre de dos mil once, cuyo rubro y texto son los siguientes: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011).

Lo anterior significa que en virtud del nuevo marco constitucional generado con motivo de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, *todas* las las autoridades están obligadas a efectuar un control difuso de la Constitución. Así se obtiene de la tesis

P. I/2011 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, publicada en la página 549, del Libro III, correspondiente al mes de diciembre de dos mil once, Tomo I, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que consigna:

> CONTROL DIFUSO. Con motivo de la entrada en vigor de los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. constitucional modificados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, debe estimarse que han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN." Y "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.".

Esto también es ratificado en la tesis P. LXVII/2011(9a.), visible en la página 535, del Libro III, correspondiente a diciembre de dos mil once, Tomo 1, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y también con el número de registro 160589, que dice:

> CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

Luego, las autoridades no sólo tienen que hacer una confronta de las disposiciones en debate con el texto de la Constitución (control difuso) sino también deben efectuar el contraste de esas mismas disposiciones con las normas contenidas en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano (control de convencionalidad), haciendo uso del principio pro persona, esto es, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en nuestro país resulta del cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco vs. México, de 2009, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el famoso expediente Varios 912/2010, decidido el 14 de julio de 2011, y -como indica en este trabajo- de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

Al resolver el caso Radilla Pacheco (Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. México, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 339) la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el Poder Judicial debe ejercer un "control de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Opinando sobre esta sentencia internacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó que los tribunales mexicanos "están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados".

Implicaciones en materia urbanística:

a) Todas las autoridades del Estado Mexicano: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los 3 niveles de gobierno, tienen la obligación de reconocer, proteger y tutelar los derechos humanos fundamentales de los residentes de asentamientos humanos, en la forma más amplísima posible (principio pro-personae)
b) Esto se traduce en que las leyes urbanas, los reglamentos, planes, programas de desarrollo urbano en cualquiera de sus modalidades, deben contener los mecanismos para proteger, y reconocer ampliamente los derechos urbanos de los asentamientos humanos; pero también establecer los mecanismos para prevenir su violación, las reglas para investigación, reparación y sanción cuando se violen los derechos urbanos fundamentales, so pena de que puedan resultar -precisamente por omisión o insuficiencia- violatorias del contenido del artículo 1, y demás dispositivos tanto de la Constitución que contengan derechos urbanos fundamentales, como los tratados internacionales en las materias urbana y ambiental.
c) Existe la posibilidad de que cualquier juez federal o local pueda inaplicar leyes urbanas, programas, reglamentos o declaratorias federales o estatales, si considera que su contenido es violatorio de derechos humanos fundamentales de carácter urbanístico o ambiental.
d) En materia urbana y ambiental se puede demandar vía amparo por actos u omisiones de las autoridades.
e) Los particulares también pueden ser demandados en amparos urbanísticos y ambientales.
f) Es necesaria una transformación y reconfiguración del sistema jurídico urbanístico y ambiental en México, ante los cambios en materia de derechos humanos, control de la convencionalidad y constitucionalidad difusos. En síntesis, un cambio del chip jurídico, en una visión de Reforma Urbana del Estado, no solo de Reformas por razones de política pública. Una Re-evolución Urbanística-Ambiental del Estado.

Fuentes de información

BIBLIOGRAFÍA

AAVV. Planes nacionales de desarrollo. México, D.F.

AAVV. Programas nacionales de desarrollo urbano. México, D.F.

Azuela de la Cueva, Antonio (1974). *Proceso de Urbanización y Derecho Urbanístico*. Tesis Profesional. México: Universidad Iberoamericana.

Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.

Camacho Cardona, Mario (1998). *Diccionario de arquitectura y urbanismo*. México: Trillas.

Fernández Ruiz, Jorge y Juan Hernández Rivera [Coord.] (2001). *El Derecho Urbanístico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Gallegos Contreras, Jorge (1996). "Planeación del desarrollo: Institucionalización y resultados", en Salvador Rodríguez y Rodríguez y otros (coord.), *El desarrollo regional en México: Antecedentes y perspectivas*, Col. La región hoy. México: Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Querétaro, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Garza, Gustavo y Sergio Puente (1992). *Una década de planeación urbano regional en México 1978-1988*. México: El Colegio de México.

Gideon, Sjoberg (1988). "Origen y evolución de las ciudades". En: Mario Bassols y otros, *Antología de sociología urbana*, 2ª edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 11-26.

Guillén, Arturo (1985). *Planificación económica a la mexicana*. México: Nuestro Tiempo.

Jiménez Dorantes, Manuel (2006). *Constitución y urbanismo*. Serie Ensayos Jurídicos. Número 30. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

ONU Hábitat (2005). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.* (ONU Hábitat, Foro Social de las Américas, Quito, julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero 2005, Revisión previa a Barcelona, septiembre 2005).

Pons, Marcial (1999). *Ediciones Jurídicas y Sociales*. Madrid.

RAE (2001). *Diccionario de la lengua española*. 22ª edición. Real Academia Española. Barcelona. www.rae.es

Ramírez Sainz, Juan Manuel (1983). *Carácter y contradicciones de la Ley general de*

asentamientos humanos. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ruiz Massieu, José Francisco (1981). *Introducción al Derecho Mexicano: Derecho Urbanístico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SEDESOL (1993). "Programa de 100 ciudades". En: Revista Mexicana de la Construcción. Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, (México, D.F.) 1993, Núm. 463, pp. 8-32.

SEDESOL, CONAPO e INEGI (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México: Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

SEDESOL, CONAPO, INEGI (2012). *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

SPP (1985). *Antología de la planeación en México 1917-1985*. Tomo 1: "Los primeros intentos de planeación en México". México: Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica.

Tienda Haces, Shiara (2012). "La Prevención de Riesgos Naturales y Antropogénicos como Estrategia Socioeconómica y de Desarrollo Urbano Sustentable, aplicada a través de la Gestión Pública Local".

UAA (2005). *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*. 2ª edición. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes.

UNESCO (2006). *Textos básicos de la convención del patrimonio mundial de 1972*. París: Fondo Extra-presupuestarios Españoles.

MARCO JURÍDICO

Aguascalientes, Leyes, Códigos. *Código urbano para el estado de Aguascalientes.* Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. (Aguascalientes, Ags.) 29 de mayo de 1994.

Campeche, Leyes. *Ley orgánica de los municipios del estado de Campeche*. Periódico Oficial del Estado de Campeche. (San Francisco de Campeche, Camp.) 7 de diciembre 1981.

Guanajuato, Leyes, Códigos. *Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato*. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. (Guanajuato, Gto.) 25 de septiembre de 2012.

Jalisco, Leyes, Códigos. *Código urbano para el estado de Jalisco*. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (Guadalajara, Jal.) 27 de septiembre 2008.

México, Constitución, 1917. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Dia

rio Oficial de la Federación. (México, D.F.) 5 de febrero de 1917, última Reforma: 17 de agosto del 2011.

México, Leyes, Códigos. *Código civil federal*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 31 de agosto de 1928, última Reforma: 30 de agosto del 2011.

México, Leyes, Códigos. *Código federal de procedimientos civiles*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 24 de febrero de 1943, última Reforma: 30 de agosto del 2011.

México, Leyes, Reglamentos. *Reglamento de la ley de aguas nacionales*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 12 de enero de 1994, última Reforma: 29 de agosto del 2002.

México, Leyes. *Ley agraria*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 26 de febrero de 1992, última Reforma: 22 de junio del 2011.

México, Leyes. *Ley de aguas nacionales*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 1° de diciembre de 1992, Última Reforma: 20 de junio del 2011.

México, Leyes. *Ley de amparo*, Reglamentaria de los artículos 103° y 107° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 10 de enero de 1936, última Reforma: 24 de junio del 2011.

México, Leyes. *Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 04 de enero del 2000, última Reforma: 09 de abril del 2012.

México, Leyes. *Ley de vivienda*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 27 de junio de 2006. Última Reforma 16 junio 2011.

México, Leyes. *Ley del sistema nacional de información estadística y geográfica.* Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 16 de abril del año 2008.

México, Leyes. *Ley federal de procedimiento contencioso administrativo*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 1 de diciembre del año 2005, última Reforma: 28 de enero del 2011.

México, Leyes. *Ley federal de responsabilidad ambiental*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 7 de junio de 2013.

México, Leyes. *Ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 31 de diciembre del año 2004, última Reforma: 12 de junio del 209.

México, Leyes. *Ley general de asentamientos humanos*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 21 de julio de 1993, última Reforma: 30 de noviembre del 2010.

México, Leyes. *Ley general de bienes nacionales*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 20 de mayo de 2004, última Reforma: 31 de agosto del 2007.

México, Leyes. *Ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 6 de junio del 2012.

México, Leyes. *Ley general de desarrollo forestal sustentable*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 25 de febrero del 2003, Reforma: 7 de junio del 2013.

México, Leyes. *Ley general de población*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 7 de enero de 1974, última Reforma: 4 de enero del 1999.

México, Leyes. *Ley general de protección civil*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 6 de junio de 2012.

México, Leyes. *Ley general de salud*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 7 de febrero de 1984, última Reforma: 24 de abril del 2013.

México, Leyes. *Ley general de turismo*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 17 de junio del 2009, última Reforma: 28 de mayo del 2013.

México, Leyes. *Ley general de vida silvestre*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 3 de julio del 2000, última Reforma: 7 de junio del 2013.

México, Leyes. *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 28 de enero de 1988, última Reforma: 30 de agosto del 2011.

México, Leyes. *Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 30 de mayo del 2011.

México, Leyes. *Ley general para la prevención y gestión integral de los residuos*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 8 de octubre de 2003, última Reforma: 5 de junio de 2013.

México, Leyes. *Ley orgánica de la administración pública federal*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 29 de diciembre de 1976, última Reforma: 2 de marzo del 2013.

México, Leyes. *Ley para el aprovechamiento sustentable de la energía.* Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) 28 de noviembre del año 2008.

México, Planes. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Diario Oficial de la Federación. (México, D.F.) El 20 de mayo del 2013.

Puebla, Leyes. *Ley Orgánica Municipal de Puebla*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. (Puebla, Pue.) 22 de marzo del 2001.

Quintana Roo, Leyes. *Ley de los municipios del estado de Quintana Roo*. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. (Chetumal, Q.Roo) 15 de marzo de 2010.

Veracruz, Leyes. *Ley de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Tomo CLXXXIII, Núm. Ext. 109, Xalapa-Enríquez, Ver., miércoles 13 de abril de 2011.

Yucatán, Leyes. *Ley de Desarrollos Inmobiliarios del Estado de Yucatán*. Decreto número 344. Periódico Oficial del Estado de Yucatán. (Mérida, Yuc.) 24 de noviembre de2010.

Yucatán, Leyes. *Ley de Protección al Ambiente del Estado de Yucatán*. Periódico Oficial del Estado de Yucatán. (Mérida, Yuc.) 8 de septiembre de 2010.

MEDIOGRAFÍA

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/legis.htm
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza, C.P. 15960, México, D.F., Tel: 01 800 122 62 72, Ext. 67003 y 67004, mail: armando.torres@congreso.gob.mx

Este libro se terminó de imprimir
en septiembre de 2013 en
Impresores Artífice
Ramos Millán No. 718-A, Col Sta. Teresita,
44600 Guadalajara, Jalisco.

El ser humano en sí mismo funciona como un sistema complejo e integral, los asentamientos humanos operan como un sistema complejo, conformado por variables urbanas, ambientales, sociales, culturales, mentales, espirituales, materiales, económicas, que se desarrollan cada una como sistemas autónomos pero conectados al ser humano, individual y colectivamente considerados.

La visión jurídica y legislativa del nuevo derecho urbanístico del futuro tiene que replantearse a partir de una visión de regulaciones integrales, generales, complejas, con visión interdisciplinar y multidimensional. Ese es el reto de los *derechos humanos fundamentales* de carácter urbanístico y ambiental.

Los *derechos humanos fundamentales* de carácter urbanístico y ambiental deben analizarse como derechos complejos, esto es, no pueden ser estudiados en forma aislada y fragmentada, sino que en sí mismos conllevan de origen contenidos de integralidad, para poder comprenderlos y estudiarlos.

En la actualidad tenemos un sistema jurídico que funciona aisladamente lo que ha provocado regulaciones jurídicas en diversas leyes y reglamentos separados, que regulan parcial y sectorialmente las materias o relaciones jurídicas antes mencionadas, lo que ha llevado a un contradictorio caos jurídico, administrativo y político en los municipios y centros de población urbanos y rurales, con la consiguiente carencia de legitimidad de los actores políticos frente a la sociedad.

Ello implica un cambio de mentalidad y actitud: Pasar de una visión legislativa y administrativa de "políticas públicas" por período, a una visión de Estado: Un Estado Constitucional de Derecho Urbanístico y Ambiental.