

CAPÍTULO QUINTO  
ASPECTOS BÁSICOS DEL SISTEMA  
URBANÍSTICO MEXICANO

I. Planeamiento urbanístico. . . . .	131
1. Concepto y fin del planeamiento urba- nístico . . . . .	131
2. El planeamiento como técnica básica del urbanismo . . . . .	132
3. La potestad de planeamiento. El pro- cedimiento de aprobación de los pla- nes de urbanismo municipales . . . . .	136
4. Naturaleza jurídica del plan de orde- nación urbana municipal . . . . .	139
5. Contenido de los planes . . . . .	146
II. Participación ciudadana . . . . .	152
1. Intereses sujetos a protección . . . . .	157
2. Intereses difusos . . . . .	161

CAPÍTULO QUINTO  
ASPECTOS BÁSICOS DEL SISTEMA  
URBANÍSTICO MEXICANO

I. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

1. *Concepto y fin del planeamiento urbanístico*

En el derecho urbanístico el plan desempeña un papel de radical importancia para el sistema de ordenación del suelo. La finalidad primordial de esta técnica consiste en la ordenación urbanística de los centros de población mediante la aplicación de sus previsiones que, al materializarse, configuran el modelo territorial elegido por el planificador.

El ordenamiento urbanístico contemporáneo utiliza al planeamiento como concepto esencial, central, básico del sistema de la ordenación urbana. Los planes de ordenación urbana prefiguran lo que pretende ser en el futuro el centro de población. Por tanto, el planeamiento debe tener en consideración diversos aspectos que se presentan en el desarrollo de la ciudad y, por ende, prever las situaciones a que se enfrentará el centro de población. Consecuentemente, hay que entender que el “plan es un

programa de acciones y medidas hacia el futuro, que, anticipándose a cambios y variaciones, pretendan alcanzar de la forma más rápida, eficaz y racional unos determinados fines”.<sup>169</sup>

Para lograr los objetivos (ordenación del suelo), el plan debe influir en múltiples aspectos, como los derechos y deberes de los ciudadanos, clasificar el suelo, definir el contenido real de la propiedad urbana, etcétera.

## *2. El planeamiento como técnica básica del urbanismo*

La elección de un modelo territorial específico requiere de las administraciones públicas una capacidad creativa, conformadora de la realidad territorial que se conjuga con la participación de los ciudadanos. Aunque existen las regulaciones federal, estatal y municipal no son, por sí solas, instrumentos eficaces para conseguir los fines que el urbanismo persigue. Para ello, es necesario acudir a otras técnicas que coadyuven a la normativa urbanística y hagan realidad la ordenación del centro de población, por ello, la legislación deja un margen

<sup>169</sup> Ariño, Gaspar y Gallego Anabitarte, Alfredo, “Presentación y estudio introductorio”, *Planificación*, t. I, edición española de la obra de Kaiser, J. H., *Planung*, Madrid, IEA, 1974, p. XXVII.

de discrecionalidad administrativa para apreciar la realidad urbana y definir, en cada caso, el modelo urbanístico más adecuado para determinado centro de población.

En este orden de ideas, la administración conformadora tiene un margen de discrecionalidad para concretar el modelo territorial determinado, a pesar de que la memoria del plan pueda servir como un medio de limitación de la discrecionalidad administrativa, ya que, como menciona Miguel Beltrán, “...la densidad normativa y los criterios fácticos pueden conducir a una solución aparentemente unívoca ...pero ello no obliga a la administración a ajustarse siempre y en todo caso a ella, sino que caben, *a priori*, otras alternativas”.<sup>170</sup>

Los instrumentos a los que remite la ley en la materia son los planes o programas de ordenación urbana, en los que, por disposición de la propia legislación, desarrollan las leyes urbanísticas.<sup>171</sup>

<sup>170</sup> Como menciona Beltrán, “aun existiendo criterios jurídicos y fácticos (esto es, un grado elevado de densidad o programación normativa) puede subsistir un margen de apreciación en manos de la administración para apartarse motivadamente de dichos criterios”. Beltrán de Felipe, Miguel, *op. cit.*, nota 166, p. 117.

<sup>171</sup> La utilización del concepto “plan” o “programa” depende de cada ley estatal. No obstante, —como ya se ha mencionado— ambos conceptos hacen referencia a una misma realidad, prever el futuro modelo territorial.

Estos instrumentos de planeamiento contienen el modelo territorial de la administración competente concreta (discrecionalmente) para un territorio determinado (en este caso municipal). En ellos se encuentran las más diversas disposiciones sobre hacia dónde va a crecer la ciudad, en qué porcentaje, el tipo de construcciones, etcétera, por lo que se trazan los objetivos urbanísticos necesarios para un centro de población. Por ello, el urbanismo no es concebible sin un sistema de planeamiento coherente, eficaz, coordinado y capaz de ofrecer alternativas de desarrollo urbano integral.

La relevancia del contenido de los instrumentos de ordenación urbana se constata cuando la misma ley en la materia reconoce que dichos instrumentos tienen eficacia normativa y, por ende, vinculan a los particulares y a las administraciones públicas (por ejemplo, el artículo 27, párrafo II, LDRUV).

Según la legislación general en la materia (artículo 12, LGAH), el sistema de planeamiento territorial en México se integra por el plan nacional de desarrollo urbano, programas estatales de desarrollo urbano, programas de ordenación de zonas conurbadas, planes o programas municipales de desarrollo urbano y programas que deriven de los anteriores. Cabe mencionar que, desde nuestro punto de vista, aunque la LGAH hace una enumeración de los programas que debe prever la legislación es-

tatal, este listado no puede considerarse como limitativo para que las entidades federativas desarrollen sus propios sistemas de planeamiento, sino más bien orientativo, derivado de la influencia del sistema *ley básica + ley de desarrollo*.

Como consecuencia del margen de desarrollo en el que opera la legislación estatal, cada estado tiene la posibilidad de diseñar su propio sistema de planeamiento urbanístico. Por tanto, la conformación de un sistema de programas urbanísticos dependerá de las características propias de cada entidad para que responda a sus particularidades (geográficas, climatológicas, demográficas, culturales, etcétera).

Siguiendo los dos modelos comparados que se han utilizado, se puede comprobar que sus sistemas se conforman escalonadamente en tres ámbitos principales de planeamiento: el nivel estatal, el nivel regional y el nivel municipal. Junto a estos tres niveles pueden coexistir algunos modelos intermedios que respondan a circunstancias especiales, como es el caso de la ordenación de zonas conurbadas, entre otros. Por ejemplo, en el caso del modelo veracruzano, el sistema de planeamiento se estructura de la siguiente forma: programa sectorial de desarrollo regional y urbano, programas de desarrollo regional, programas municipales de desarrollo regional y urbano, programas de desarrollo urbano de centro de población, programas parciales

de desarrollo urbano, programas sectoriales, programas especiales de ordenación territorial y desarrollo urbano, y programas de ordenación de zonas conurbadas. Mientras que el modelo chiapaneco (artículo 24 de la LDUCh) se conforma del programa estatal de desarrollo urbano, programa regional de desarrollo urbano, programas de ordenación y regulación de las zonas conurbadas, programas integrales de desarrollo urbano, programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de los centros de población, programas parciales de desarrollo urbano y programas sectoriales de desarrollo urbano.

Finalmente, hay que mencionar que la legislación urbanística federal establece que una vez aprobados los instrumentos de ordenación urbanística, éstos deben ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad (artículo 17 de la LGAH), y, además, la legislación estatal menciona que deben ser publicados en el diario oficial respectivo para que tengan fuerza vinculante.

### *3. La potestad de planeamiento. El procedimiento de aprobación de los planes de urbanismo municipales*

Como se ha expuesto anteriormente, el planeamiento ocupa una parte estructural del sistema ur-

banístico, ya que regula y determina diversos asuntos relevantes para la ordenación del centro de población. Por ello, un aspecto trascendental del sistema de planeamiento urbanístico consiste en precisar la participación de las distintas administraciones públicas que intervienen en la formulación y aprobación del planeamiento urbanístico.

En definitiva, la participación de los distintos centros de decisión administrativa debe partir indefectiblemente del sistema de distribución competencial establecido en la CF y la respectiva Constitución estatal, así como de sus principios constitucionales (federalismo, autonomía municipal, cooperación y coordinación, etcétera). Por ello, en un sistema federal es necesaria la correcta articulación del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico para fortalecer el sistema jurídico.

En este apartado, se toma como referencia el plan municipal de urbanismo, ya que, sin duda, es el instrumento planificador más incisivo y decisivo en el sistema urbanístico<sup>172</sup> y, dicho sea de paso, el que presenta mayores problemas de articulación

<sup>172</sup> Como menciona Harris, “el plan nacional se ha ido, ya sea gobernando la economía o el territorio. Ya no tienen sentido y la experiencia de la política regional ha sido decepcionante. Sin embargo, dada la perspectiva económica de una ciudad, la planificación espacial de nivel local se torna importante”. Harris, Nigel, *op. cit.*, nota 40, p. 186.



competencial y participación ciudadana. En este orden de ideas, se evidencia una diversidad de mecanismos de formulación y aprobación del planeamiento urbanístico. Debido al sistema concurrente del urbanismo mexicano (*ley básica + ley de desarrollo*),<sup>173</sup> es preceptivo analizar cada una de las legislaciones estatales en la materia para identificar los mecanismos de aprobación de los instrumentos de planeación urbana: nacionales,<sup>174</sup> estatales, regionales y municipales.

Centrando el análisis en el ámbito estatal y municipal, es posible clasificar los mecanismos en tres grandes sectores: aprobación por la entidad federativa, de la cual se desprende la aprobación del “plan estatal de desarrollo urbano” por vía legislativa,<sup>175</sup> y la aprobación por vía ejecutiva.<sup>176</sup> Mientras que

<sup>173</sup> Véase *supra*, capítulo III.

<sup>174</sup> Evidentemente, la LGAH establece que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano lo aprueba el presidente de la República (artículo 14).

<sup>175</sup> Por ejemplo, artículo 7o., fracción 3a. de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua y artículo 10 de la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco, entre otras.

<sup>176</sup> Por ejemplo, artículo 12, fracción I de la LDUCh; artículo 12, fracción I de la Ley para el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas y artículo 13, fracción I, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, entre muchos otros casos.

la aprobación del “plan municipal de desarrollo urbano” la lleva a cabo el municipio.<sup>177</sup> Cabe mencionar que, a pesar de las disposiciones constitucionales que garantizan la autonomía municipal y, en consecuencia, su capacidad de decisión en asuntos locales (artículo 115, CF), algunas leyes estatales en la materia mantienen que la aprobación y modificación del plan urbanístico municipal la llevan a cabo los poderes estatales: Legislativo<sup>178</sup> o Ejecutivo.<sup>179</sup>

#### *4. Naturaleza jurídica del plan de ordenación urbana municipal*

La figura de los planes ha mantenido su papel estructural en la ordenación urbanística por remisión de la legislación federal y estatal correspondiente.

<sup>177</sup> Artículo 15, fracción II de la LDUCh; artículo 22, fracción I del Código Urbano del Estado de Zacatecas, y artículo 24, fracción I de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Oaxaca, por citar sólo algunos.

<sup>178</sup> Véase artículo 10 de la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco y, aunque tiene un sistema territorial diferenciado, artículo 9o., fracción I de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que aprueba los planes delegacionales.

<sup>179</sup> Artículos 15, fracción II, y 16, fracción I, Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo, y artículo 7o., fracción I, Código Urbano para el Estado de Querétaro.

Aunque la legislación urbanística mexicana hace referencia expresa a un sistema de planeamiento territorial, es preceptivo llevar a cabo una delimitación que sirva para definir el carácter jurídico de los planes urbanísticos. El tema no es una cuestión baladí, ya que de la naturaleza jurídica del plan (norma o acto) dependerán, en gran medida, los recursos y mecanismos jurídicos en su formulación, aprobación y modificación, de manera que precisando la naturaleza jurídica se fortalezca, consecuentemente, el principio de legalidad en la planeación urbana.

El análisis que aquí se desarrolla se centra en el plan municipal de desarrollo urbano, ya que es el instrumento que contiene las determinaciones y precisiones más importantes del modelo territorial. Como se ha mencionado, el urbanismo incide directamente en ámbito municipal, y son las determinaciones del plan municipal las que diseñan con precisión el modelo urbanístico local.

A grandes rasgos, en la formulación del plan municipal interviene, especialmente, el ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio —según fracción I, artículo 115, CF—. Así, el plan municipal se aprueba por el ayuntamiento en sesión de cabildo (artículos 15, fracción II, y 42, párrafo 2, LDUCh).

Posteriormente a la aprobación municipal, el plan se publica en el periódico oficial y se inscribe en el Registro Público de la Propiedad. Es neces-

rio precisar que la inscripción del plan urbanístico en el registro público de la propiedad no es elemento para identificarlo como un acto, sino que, únicamente, el registro de dicho instrumento viene a ampliar su publicidad, pero que de ninguna manera disminuye su efecto normativo.

Por tanto, ¿qué valor jurídico tiene el plan municipal? Caben, esencialmente, dos posibilidades acerca de la naturaleza jurídica del plan municipal: norma o acto administrativo.

Respecto al plan como acto administrativo, podría argumentarse que el plan municipal de ordenación urbana contiene determinaciones de carácter individual, es decir, que sus determinaciones se dirigen a cada uno de los terrenos sujetos a regulación urbana, y que, por ende, las impugnaciones a este instrumento se sujetan a la impugnación de actos administrativos (vía administrativa, especialmente), pero sobre todo, que el plan municipal “no forma parte del ordenamiento jurídico urbanístico”, sino que, sencillamente, sus determinaciones están subordinadas a dicho ordenamiento. Es decir, el plan municipal de ordenación urbana no es derecho, sino simplemente la aplicación de las normas urbanísticas.

Sin embargo, la consideración del plan municipal de ordenación urbana como acto administrativo

presenta algunas deficiencias técnico-jurídicas y carece de un análisis jurídico riguroso.

El plan municipal de ordenación urbana en el sistema jurídico mexicano no puede asimilarse como un “acto administrativo” *stricto sensu*, ya que —como se ha dicho— no existen elementos jurídico-técnicos para considerarlo de esta naturaleza.

El plan a que se hace referencia es una norma jurídica de ámbito municipal. Esto es así, ya que, aunque el plan municipal no es una norma con rango de ley porque no es producto del proceso legislativo que deriva en una ley del Poder Legislativo, mantiene sus características normativas.

En primer lugar, el plan urbanístico municipal desarrolla las determinaciones de la ley estatal —característica especial de los reglamentos— o, en otro sentido, la ley urbanística se desarrolla mediante reglamentos, como lo hace el plan municipal.

En segundo lugar, la aprobación del plan municipal sigue el trámite de los reglamentos municipales,<sup>180</sup> es decir, el plan municipal crea derecho y, por ende, es “norma de carácter reglamentario”. Como hemos mencionado en otro momento,

...el plan municipal de ordenación urbana (o de desarrollo urbano) es, sin duda, una norma (regla-

<sup>180</sup> Véase artículo 38, fracción II, Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas (LOMCh).

mentaria) ya que forma parte del ordenamiento jurídico, es derecho y no aplicación de derecho. Por su parte, el acto administrativo está sometido al ordenamiento jurídico, es decir, el acto administrativo se produce como consecuencia de la aplicación del ordenamiento urbanístico y, por ende, subordinado al sistema normativo en el que se encuentra incardinado el plan. Además, la aplicación de las normas urbanísticas se desarrolla, especialmente, a través de las licencias y autorizaciones urbanísticas.<sup>181</sup>

El acto administrativo no tiene posibilidades de innovar el ordenamiento, ya que no puede crear nuevas normas, cuestión que difiere claramente de la norma que, evidentemente, es creación de derecho, lo que implica el establecimiento de relaciones jurídicas no previstas sino hasta la vigencia de la norma, por ejemplo, la clasificación de terrenos.

Además, como constantemente ha afirmado la doctrina jurídico-pública,<sup>182</sup> las normas no pierden

<sup>181</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, "Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo", *Ciudades*, Puebla, núm. 66, abril-junio de 2005, p. 64.

<sup>182</sup> Véase García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1981, pp. 179 y ss.; López Ramón, Fernando, *op. cit.*, nota 30, p. 100. Basado en la doctrina española véase, Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, nota 27, pp. 57 y 58.

vigencia en su aplicación singular, por el contrario, su aplicación consolida su vigencia. En este sentido, la norma jurídica vigente mantiene su posición ordenadora de las relaciones sociales, mientras que el acto administrativo se agota en su aplicación, ya sea individual o general, es decir, cuando el acto administrativo se aplica, éste se consume jurídicamente, y para llevar a cabo nuevamente su cumplimiento es preceptivo dictar un nuevo acto administrativo. En definitiva, el plan de urbanismo “es norma porque el plan regula el derecho de propiedad de los particulares, clasificando y calificando *ex novo* los terrenos”,<sup>183</sup> dentro de las determinaciones legales.

Finalmente, de su impugnación derivan consecuencias jurídicas distintas, ya que la ilegalidad de una norma reglamentaria implica su nulidad de pleno derecho, mientras que la ilegalidad de un acto administrativo, en términos generales, implica su anulabilidad.

En resumen, el plan municipal de desarrollo urbano es un instrumento con eficacia normativa, ya que, entre otros aspectos, configura el derecho de propiedad y le impone límites derivados de la fun-

<sup>183</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel *et al.*, *Acto y procedimiento administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 38.

ción social (artículo 27, CF). Por tanto, la propiedad urbana opera dentro de los límites y cargas impuestas por las normas urbanísticas en general, y por el planeamiento urbanístico en especial. Esto es así, ya que el plan urbanístico funciona como una norma reglamentaria que desarrolla las determinaciones y fines de la legislación (federal o estatal).

Además, los planes urbanísticos tienen efecto jurídico una vez que se produce su publicación oficial, es decir, las determinaciones contenidas en el plan urbanístico vinculan a todos los particulares y a los poderes públicos. En consecuencia, para modificar las determinaciones del plan es necesario llevar a cabo el mismo procedimiento de modificación de las normas reglamentarias municipales. En este orden de ideas, las modificaciones introducidas al plan derogan las determinaciones reglamentarias anteriores.

Finalmente, no hay que perder de vista que la planeación urbana se desarrolla a través de diversos instrumentos de planeamiento (federales, estatales, municipales, conjuntos, etcétera). De manera que, de acuerdo con el sistema de competencias concurrentes del sistema federal mexicano, las entidades federativas llevan a cabo su regulación específica para cada uno de sus instrumentos de planificación. En este sentido, como se ha expuesto, algunos pla-



nes urbanísticos estatales tienen rango de ley<sup>184</sup> o rango reglamentario<sup>185</sup> dependiendo del procedimiento y del órgano estatal que lleva a cabo su aprobación.

### *5. Contenido de los planes*

Para conseguir la ordenación del suelo, los instrumentos de planeamiento contienen información diversa que se encuentra ordenada y sistematizada en una serie de documentos que establecen los objetivos, justificaciones y reglas a que se sujetará un espacio físico territorial determinado. Aunque cada uno de estos documentos contiene información específica, están elaborados para que, en conjunto, cumplan las metas propuestas por el planificador. Por tanto, todos los documentos que integran cada

<sup>184</sup> En este sentido, véase artículo 9o., fracción I, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, o artículo 7o., fracción III, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua, entre otros.

<sup>185</sup> En este sentido, véase artículo 10, fracción VI, Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León; artículo 8o., fracción I, Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos; artículo 12, fracción I, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas, y artículo 4o., fracción III, Ley de Desarrollo Regional y Urbano del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por citar sólo algunas.

plan o programa de ordenación urbana, al formar parte de una unidad (plan), comparten un mismo valor normativo.

La normativa urbanística menciona los documentos que debe contener cada uno de los distintos programas urbanísticos.<sup>186</sup> Aunque existen algunas diferencias entre los instrumentos de planeamiento, es posible identificar algunos documentos que les son comunes. Por ello, es necesario tomar, nuevamente, como referencia el contenido del plan municipal que se considera como instrumento clave del sistema de ordenación urbanística (ejecución y disciplina). Cabe señalar que en algunas leyes estatales se señalan de manera precisa cuáles son esos contenidos mínimos que deben tener todos los planes urbanísticos existentes en dicha entidad. Sin embargo, algunas otras leyes únicamente hacen referencia al contenido del plan estatal de desarrollo urbano y, en consecuencia, señalan que los demás instrumentos de planeamiento urbanístico deben conformarse por los mismos documentos del plan estatal de referencia, con las diferencias obvias del ámbito territorial a que se refieren (estatal, regional, municipal, de zona conurbada, entre otros).

<sup>186</sup> Por ejemplo, artículo 55 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes; artículo 25 de la LDUCh, y artículo 43 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza, entre otros.

En el análisis de las leyes de urbanismo en México se puede resumir que existen una serie de documentos básicos —escritos y gráficos— que deben contener los instrumentos de planeamiento urbanístico.

*Introducción:* este documento escrito comprende los antecedentes del territorio sujeto a planeamiento (geográficos, históricos, sociales, administrativos, ambientales, etcétera), así como el ámbito espacial de aplicación.

*Diagnóstico:* en este documento se analiza la situación actual y las tendencias del área o sector; además, estudia la situación sobre aspectos socioeconómicos, físicos, poblacionales, de infraestructura, equipamiento, servicios o vivienda del espacio físico territorial a ordenar.

*Objetivos:* se justifican y establecen los propósitos o finalidades que se pretendan alcanzar con la ejecución del programa.

*Metas:* en este caso se determinan las acciones, obras, servicios de acuerdo con los objetivos planteados, ya sea a corto, mediano o largo plazo.

*Estrategias:* contiene los lineamientos y políticas del programa, así como las alternativas para la ejecución del mismo.

*Bases financiero-programáticas:* en este documento se establecen y programan los gastos que exigirá la aplicación del diseño territorial del plan

para lograr, desde el punto de vista financiero, las metas planteadas.

*Acciones de inversión:* contiene las prioridades del gasto público y privado, de acuerdo con el diagnóstico y objetivos planteados.

*Corresponsabilidad sectorial:* determina las acciones, obras e inversiones concretas que deban realizarse, así como los responsables de su ejecución.

*Normas urbanísticas:* en este caso, se refiere al conjunto de medidas, mecanismos y disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas a que se sujetarán las acciones urbanísticas derivadas del plan.

*Anexo gráfico:* este documento expresa de forma descriptiva y clara el contenido básico del plan y la ubicación espacial de los proyectos, acciones, obras, etcétera.

#### *A. Introducción, diagnóstico, objetivos y metas (motivación)*

Aunque, generalmente, estos documentos se prevén de forma separada, en conjunto forman una parte trascendental del instrumento de planeamiento urbanístico, ya que informan de las condiciones del territorio (geográficas, climáticas, topográficas, ambientales, etcétera), las necesidades y alternativas de solución de la porción de territorio sujeto a planificación, y, sobre todo, la coherente justificación del mo-

delo territorial que elige el planificador en ejercicio de su potestad discrecional atendiendo a las circunstancias que presenta el territorio correspondiente.

Consecuentemente, estos documentos contienen las razones que “justifican” y “motivan”<sup>187</sup> el modelo territorial elegido y, por ende, delimitan el alcance de la discrecionalidad administrativa, ya que la vulneración de la motivación del plan urbanístico implica una actuación arbitraria y controlable por los órganos jurisdiccionales correspondientes. Estos documentos integrantes del instrumento planificador ejercen su influencia sobre el resto de documentos del mismo plan, ya que identifican claramente las necesidades y acciones que diseñan el modelo territorial elegido, además, aportan las razones de sus determinaciones urbanísticas y, por tanto, funcionan como parámetro del control judicial de la administración que exige el Estado de derecho.

### *B. Bases financiero-programáticas y acciones de inversión*

En este caso, se trata de hacer un plan posible y viable, es decir, que se materialice sobre el espacio físico territorial que ordena. Por tanto, es necesario

<sup>187</sup> Véase artículo 18, fracción I, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

determinar el costo económico de la ordenación urbana de la que derivan, entre otras, las inversiones públicas y privadas, o las indemnizaciones por expropiación que, necesariamente, deben ser consideradas en estas bases y acciones.

### *C. Normas urbanísticas*

Este documento incide directamente en el régimen del suelo. A grandes rasgos, las normas urbanísticas contenidas en los planes tienen diversas determinaciones. En suelo edificable, tienen el carácter de normas de edificación y uso del suelo, en el que se detallan el uso, volumen y condiciones de los terrenos y construcciones.

En algunos casos, establecen las directrices sobre las características estéticas que deben seguir la edificación y el entorno. En otros casos (suelo no urbanizable), contiene las determinaciones sobre áreas objeto de especial protección (flora, fauna, zonas arqueológicas o culturales, entre otras), así como las acciones para conservar, proteger y mejorar estas áreas y su entorno.

### *D. Anexo gráfico*

Al igual que los anteriores documentos del plan, los documentos gráficos —también exigidos por el ordenamiento urbanístico—, pretenden describir grá-

ficamente el territorio sujeto a ordenación con la finalidad de ofrecer un panorama sobre la situación en que se encuentra el territorio, como las características físicas (extensión, perímetro, pendientes, etcétera), naturales, tipo de aprovechamiento del suelo (forestal, ganadero, industrial, entre otros), además, indica gráficamente el lugar destinado a las diferentes clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable).

En resumen, entre documentos escritos y gráficos se compone formalmente un plan urbanístico, que será aplicado con las determinaciones que respaldan su viabilidad y aseguran su aplicación.

## II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La LGAH introdujo en el régimen urbanístico mexicano la “participación social” en la materia (artículos 48-50), de manera que las actividades urbanísticas no fueran exclusivas de la administración pública, sino que la participación de los particulares, especialmente, en el desarrollo urbano de los centros de población, pudiera impulsar la inversión y la utilización racional del suelo urbano.

La lectura detenida del sistema urbanístico evidencia una especie de “liberalización”<sup>188</sup> del desarrollo

<sup>188</sup> La experiencia en buena parte de los modelos comparados evidencia que la liberalización del mercado del suelo no ha sido la técnica para disminuir los altos precios de la vivien-

urbano, ya que, ante la inoperancia e incapacidad de las administraciones públicas (especialmente municipal), para llevar a cabo inversión en equipamiento e infraestructura urbanas, algunos grupos privados condicionan a sus exclusivos intereses las inversiones y ejecución de obras urbanas y, por ende, el futuro crecimiento del centro de población correspondiente o, en otros casos, el gobierno municipal pervierte el sistema urbanístico al “legalizar” asentamientos irregulares para corresponder el apoyo electoral (votos). Esta situación trae como consecuencia que, en algunos casos, los planes municipales de ordenación urbana resultan un dibujo que de ninguna manera tiene reflejo en el territorio municipal, ya que, por un lado, se presentan los asentamientos irregulares, y, por el otro, las determinaciones del plan se modifican por la autoridad municipal correspondiente para satisfacer las condiciones de inversión de algunos particulares apartándose de los lineamientos técnicos, estándar de calidad, sin competencia real y sin la necesaria publicidad requerida por el ordenamiento jurídico. Ambas situaciones fortalecen la desviación del poder, el abuso del de-

da, por el contrario, los altos precios se mantienen y, además, se evidencian, “como directa consecuencia de las nuevas urbanizaciones, importantes procesos de degradación acelerada de los tejidos urbanos existentes”. López Ramón, Fernando, *op. cit.*, nota 30, p. 81.



recho y el fraude de ley, sin que cualquier habitante del centro de población tenga mecanismos jurídico-administrativos eficaces para revertir esta situación ante la jurisdicción competente debido a la problemática sobre el reconocimiento de los intereses de grupo (colectivos o difusos).

Ante este panorama, es preceptivo encontrar un equilibrio entre el interés particular y el interés general que, dicho sea de paso, debe prevalecer en caso de conflicto. La participación ciudadana correctamente aplicable es un elemento que se cohonesta con el sistema representativo, y, por ende, incrementa la legitimidad democrática de las decisiones públicas en materia urbanística.

La participación del ciudadano en asuntos públicos ha venido a completar las carencias que presenta el sistema representativo, de manera que sociedad y Estado entablan una relación estrecha, de ahí que, en la actualidad, como expone Schmidt-Assmann, “sólo a través de la cooperación con la sociedad puede obtener el Estado información que precisa para llevar a cabo su función directora y de liderazgo ...resultan necesarias fórmulas de actuación integradas y duraderas que permitan identificar problemas e idear soluciones de forma conjunta”.<sup>189</sup>

<sup>189</sup> Schmidt-Assmann, Eberhard, *op. cit.*, nota 108, p. 39.

En este panorama, la participación se ha introducido en el ámbito jurídico-público, por lo que ha sido necesario delimitar sus alcances, de manera que —como se ha dicho— la participación implica “tomar parte en la elaboración de las decisiones formalizadas como funciones administrativas”,<sup>190</sup> o, dicho de otro modo, “significa concurrir en el proceso de adopción de decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos”.<sup>191</sup>

Ahora bien, centrandó el estudio en el sistema mexicano, hay que mencionar que, por influencia de la CF (párrafo tercero, artículo 26), la *ley básica* (federal) ha establecido las bases de la participación ciudadana para la “aprobación” y “modificación” del planeamiento urbanístico, ya que menciona (artículo 16 de la LGAH) que en el procedimiento de aprobación de planes que diseñe la regulación estatal (*ley de desarrollo*) deberá permitir la participación a través de aviso al público sobre el inicio del procedimiento, así como los plazos de audiencias públicas a los ciudadanos-participantes.

<sup>190</sup> Sánchez Morón, Miguel, *La participación del ciudadano en la administración pública*, Madrid, CEC, 1980, p. 103.

<sup>191</sup> Castellà Andreu, Josep Ma., *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública*, Barcelona, Cedecs, 2001, p. 39.

Algunas leyes estatales en la materia (por ejemplo, Veracruz y Chiapas) evidencian la falta de regulación detallada en este tema, ya que en algunos casos no existe o, en otros, la normativa de desarrollo para el procedimiento de aprobación, modificación y control de planes es insuficiente, por lo que hace inoperante la participación de los ciudadanos en este ámbito. Aunado a lo anterior, la normativa urbanística presenta un incipiente desarrollo jurisprudencial, lo que ocasiona graves deficiencias al sistema.

No obstante, es posible identificar que —en términos generales—<sup>192</sup> la participación la lleva a cabo el ciudadano desde fuera del aparato administrativo municipal (*participación funcional*), lo que implica que el ciudadano no pasa a formar parte del órgano jurídico-público encargado de la aprobación de los instrumentos de planificación urbana municipal.

En consecuencia, como hemos mencionado, “esta forma de participación mantiene la protección de los intereses individuales pero a la vez, permite que el *uti cives* proteja los intereses que, como parte de la comunidad, se pueden ver afectados por las futuras determinaciones del instrumento planificador en elaboración”.<sup>193</sup>

<sup>192</sup> Esta precisión tiene consecuencia a la variedad de normas urbanísticas mexicanas en la materia.

<sup>193</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, “Reflexiones sobre el planeamiento urbanístico municipal y participación ciudadana”, en

Por el momento, basta mencionar que el principio de participación tiene grandes alcances en el sistema jurídico-político, pero debe desarrollarse con cautela en su traslado al ámbito administrativo, ya que se puede producir la paralización del aparato administrativo.

### *1. Intereses sujetos a protección*

A pesar de las enormes carencias y deficiencias de la mayor parte de regulaciones al planeamiento urbanístico, con las disposiciones constitucionales, doctrina especializada y las normas básicas aplicables, es posible intentar analizar la fase de participación ciudadana. No hay que olvidar que esta fase del procedimiento de aprobación y modificación que nos ocupa tiene una indudable relevancia para el sistema urbanístico que, seguramente, logrará aportar elementos para revertir la negativa tendencia al sistema de ordenación urbana en México.

Entre las décadas de los treinta a los setenta se produce en México el desarrollo industrial, económico y tecnológico de la sociedad actual, lo que ha supuesto un serio replanteamiento sobre el cumpli-

López Olvera, Alejandro y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coords.), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, México, Porrúa, 2006, p. 49.

miento de las responsabilidades constitucionales del Estado mexicano y, en consecuencia, de las administraciones públicas. A partir de la Constitución de 1917, el Estado añadió a sus clásicos fines (ordenación) una nueva serie de objetivos, convirtiéndose en prestador de servicios, garantizando un beneficio social, promoviendo actividades privadas, entre otras, de manera que la ampliación de sus funciones y actividades (fomento) ha implicado el incremento de su relación con los ciudadanos.<sup>194</sup>

Esta relación ha influido en el sistema jurídico de diversas maneras, ya que ha ampliado los cauces de participación del ciudadano en asuntos públicos, lo que, sin duda, responde a la crisis del sistema representativo sobre el que descansa prácticamente todo el diseño democrático en México, y permite acercar al ciudadano a la *conformación* de la decisión pública por medio de la denominada “democracia participativa”.<sup>195</sup>

<sup>194</sup> Véase Torné Jiménez, José, “De la democracia a la participación. Remodelación de las instituciones administrativas”, *Administración y Constitución*, Madrid, Presidencia del Gobierno, 1981, p. 582.

<sup>195</sup> El término es utilizado, entre otros, por Sánchez Morón, quien, citando a Zampetti, aclara que “la democracia participativa engloba a la representativa pero no supone su destrucción”. Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 190, p. 65. Por su parte, Castellà expresa que “el principio participativo derivado

Una de las ideas centrales del discurso participativo consiste en que la

...participación de los administrados en los procesos de decisión parece capaz no sólo de disminuir las disfunciones organizativas y burocráticas, sino también de obtener un nuevo *consensus*, una legitimidad nueva que permita superar la crisis del mando autoritario, generalizada a todas las esferas; constituyéndose así la ideología participativa en un verdadero contrapunto al desarrollo de los sistemas burocráticos.<sup>196</sup>

Si esto es así, entonces el crecimiento de la intervención administrativa para la satisfacción del interés general se verá influida por la actuación del ciudadano como miembro de la comunidad o *uti socius*, es decir, como portador de un interés de la comunidad en su conjunto de la que forma parte, superando, entonces, la concepción clásica de los intereses directos sobre los que se sostiene gran parte del derecho positivo mexicano.

del texto constitucional lleva a defender el desarrollo, en un sentido más democrático, tanto de las instituciones representativas como de las de democracia participativa". Castellà Andreu, Josep Ma., *op. cit.*, nota 191, p. 98.

<sup>196</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo II*, 5a. ed., Madrid, Civitas, 1998, p. 84.

Por tanto, se pretende que la participación del *uti cives* en actividades de la administración debe ser activa, por lo que resulta aconsejable que el ciudadano deba estar preocupado por los intereses generales de la comunidad o ciudad en la que se desenvuelve, y tomar parte, con su opinión, en la conformación de una mejor toma de decisiones administrativas en los asuntos que, como miembro de la comunidad, le afectan.<sup>197</sup>

Evidentemente, esta apreciación no implica, en modo alguno, que jurídicamente el ciudadano tenga la obligación de participar en la conformación de las decisiones administrativas, y que, por otro lado, debido a la carga específica del sistema representativo en el sistema constitucional mexicano, tampoco los órganos públicos se vean obligados a adoptar la postura del ciudadano, ya que, en último término, éstos siguen siendo los únicos responsables de la decisión administrativa, lo que cohonesta con el ré-

<sup>197</sup> No debe olvidarse que el ciudadano individualmente también ejerce su intervención respecto a derechos o intereses directos, mismos que están plenamente protegidos por el ordenamiento jurídico, intervención que se aleja del tema de estudio. Sin embargo, lo que se pretende resaltar es su vertiente como sujeto portador de intereses generales que, como miembro de una comunidad, puedan verse afectados, tenga o no intereses propios que defender y apoyar.

gimen de responsabilidades subjetivas y, especialmente, objetivas y directas.

Por tanto, la participación evidencia que el Estado (legislador) aisladamente no define el interés público, sino que el propio ciudadano (*uti cives*) colabora en la definición de ese interés mediante los instrumentos participativos.

## 2. *Intereses difusos*

El concepto de participación ha tenido especial desarrollo con la vigencia de los principios sociales en los textos constitucionales y su necesaria conjugación con el sistema democrático de las sociedades modernas. Así, del extenso, y hasta entonces, limitado grupo de intereses (individuales), se ha producido el desarrollo de intereses que rebasan la idea de interés directo y que se centran en la vertiente colectiva del individuo.<sup>198</sup> Por un lado, en los llamados intereses *difusos* —donde recae el objeto de la participación en el procedimiento de elaboración de planes de urbanismo—,<sup>199</sup> el conjunto de

<sup>198</sup> Como menciona el artículo 26 de la CF: “mediante la participación de los diversos sectores sociales...”.

<sup>199</sup> Además, existen los denominados *intereses colectivos*. Para mostrar una comparación general, debo decir que el llamado *interés colectivo* se refiere específicamente al interés



personas no es determinable o clasificable en una categoría, como puede ser una comunidad de vecinos o un grupo de consumidores. Por el contrario, el interés difuso se convierte en un interés que portan todos y cada uno de los sujetos de un conjunto indeterminable (por ejemplo, cualquier habitante de una ciudad).

Si bien es cierto, la CF establece las bases de participación ciudadana en la planeación y desarrollo del país, y en este mismo sentido, algunas leyes federales (artículos 16, 48 y 50, LGAH) y estatales<sup>200</sup>

de una colectividad, en donde sus portadores no se pueden confundir: son diferenciables y delimitables. Se trata —como expresa Sánchez Morón— del “interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, perseguible de manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes”. Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 190, p. 125. El interés colectivo se refiere a una colectividad determinable, como puede ser una *asociación de vecinos* o una *asociación ecologista* que, aunque tienden a “identificarse o a determinarse en una organización social o centro de referencia, o en una formación social o grupo social intermedio, supone no una suma de intereses individuales, sino una cualidad de los mismos que les proporciona una fuerza cohesiva superior”. *Ibidem*, p. 126. Sobre esta diferenciación véase, Castellà Andreu, Josep Ma., *op. cit.*, nota 191, pp. 398-404.

<sup>200</sup> En este sentido, artículo 102 de la LDUCh, así como las respectivas leyes orgánicas municipales de los estados de Chiapas y Veracruz.

para el sistema urbanístico municipal, entonces, la regulación sobre este tema está cubierta por su propio contenido normativo, ya que reconoce implícitamente la existencia de intereses, no sólo individuales, sino también los colectivos y difusos<sup>201</sup> que afectan al conjunto de ciudadanos. Esta apreciación desencadena la obligación de los poderes públicos a promover y facilitar la participación ciudadana en la adopción de decisiones.

En este orden de ideas, las disposiciones constitucionales vinculan al legislador (federal y estatal), por lo que la normatividad urbanística deberá prever los mecanismos participativos en la formulación y modificación del planeamiento urbanístico municipal, al contener las decisiones más importantes sobre el diseño urbano del territorio municipal. Es decir, la ordenación urbana municipal —a través del planeamiento— involucra intereses individuales (propietario de terrenos se encuentre afectado por el instrumento a aplicar por el planifica-

201 “La distinción entre intereses difusos y colectivos nace en Italia para proteger bienes jurídicos colectivos como el medio ambiente, el patrimonio histórico y artístico o la tutela de los consumidores, superando así la tradicional dicotomía entre la categoría del interés personal y directo y la del interés público que corresponde determinar a los poderes públicos”. Castellà Andreu, Josep Ma., *op. cit.*, nota 191, p. 399.

dor, contando con las defensas establecidas en la normativa) y también los intereses de la comunidad en general, ya que se trata de su desenvolvimiento dentro un espacio físico territorial constituido por su centro de población.

Ante esta evidente situación, resulta indispensable establecer los mecanismos de participación ciudadana, a través de los cuales, los interesados puedan expresar sus ideas y propuestas al proyecto del plan que se aplicará en el centro de población donde se desarrolla su vida.<sup>202</sup> De ahí que la idea de bienestar general se integre atendiendo a una diversidad de intereses (públicos y privados) por lo que debe funcionar como “idea regulativa”.<sup>203</sup>

<sup>202</sup> “Desde una vertiente objetiva, la información pública, genéricamente considerada, es el trámite del procedimiento administrativo en el que la administración requiere de los ciudadanos la aportación de datos, puntos de vista y propuestas que complementen los criterios tenidos en cuenta por el órgano decisorio. Desde la vertiente subjetiva de los ciudadanos, la información pública consiste en el derecho a participar en un procedimiento administrativo en curso para hacer valer intereses sociales implicados en la resolución administrativa”. *Ibidem*, pp. 355 y 356.

<sup>203</sup> Véase Schmidt-Assmann, Eberhard, *op. cit.*, nota 108, p. 168. La “idea regulativa” es aquella “que mantiene viva la conciencia de que, siempre que se ejerce un poder público debe actuar a favor de la comunidad, del conjunto de los ciudadanos...”. *Ibidem*, p. 167.

Este es el sentido que debe darse a la regulación de la *ley básica* en materia de urbanismo en México, el problema radica en la legislación de desarrollo y normas reglamentarias, ya que no llevan a cabo el desarrollo de los mecanismos participativos establecidos en la *ley general*.

No obstante, la rudimentaria regulación en materia de participación ciudadana en planeamiento urbanístico municipal —y dicho se de paso en todo el sistema jurídico mexicano—<sup>204</sup> excluye la posibilidad de que el interés afectado por el planeamiento sea exclusivamente un interés colectivo, lo que implicaría que sólo tienen oportunidad de participar en el procedimiento grupos de individuos menores, determinados y determinables, con los mismos fines (ecologistas, constructores, empresas inmobiliarias, etcétera), lo que significa olvidar al resto de habitantes portadores de intereses

<sup>204</sup> Como expone José Ovalle, “en el derecho mexicano no se regulan en forma general las acciones colectivas, aunque sí prevén algunas específicas, como las que corresponde a los núcleos de población ejidal y comunal, para promover el juicio de amparo para la defensa de sus derechos colectivos agrarios ...y a sindicatos y patrones...”. Ovalle Favela, José, “Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 107, mayo-agosto de 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/107/art/art6.htm>.

igualmente legítimos, que no pertenecen a un grupo o asociación, pero que, de igual manera, pueden ver afectados sus intereses por el modelo territorial municipal.<sup>205</sup>

Ahora bien, aunque, en realidad, las asociaciones portadoras de intereses colectivos ejercen una mayor presión social, no hay que perder de vista que hay otros ciudadanos que son portadores de intereses difusos afectados por el plan urbanístico municipal. Entender que la voluntad legislativa consistió en la protección de determinados grupos, estaremos ante el riesgo de una participación en la que sólo se beneficien determinadas organizaciones con fines plenamente identificados y que la administración pública elija y privilegie a alguna de estas asociaciones como legítimamente portadoras de intereses y, por tanto, con posibilidades de participar en la formación de toma de decisiones.<sup>206</sup>

Definitivamente, el interés supraindividual que intenta garantizar la participación ciudadana en elaboración y modificación de planes de urbanismo se

<sup>205</sup> No obstante, el contenido de las normas urbanísticas mexicanas, está “lejos de haber creado una garantía social a favor de los pobladores de las ciudades...”. Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, nota 27, p. 35.

<sup>206</sup> Véase Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 190, pp. 146-164.

encuentra en la categoría de *difuso*, lo que implicará que la participación

...se abre, por regla general no sólo a individuos cuyos derechos subjetivos o intereses directos puedan verse afectados por aquéllas (típicamente a los propietarios de terrenos), sino a cualquier persona, a todo ciudadano, sin mayor cualificación ...es una participación que se puede producir sin el intermedio de las asociaciones que se constituyan para la defensa de intereses colectivos o de otras organizaciones privadas o públicas.<sup>207</sup>

Por lo que respecta a la forma de participación, es evidente que el ciudadano puede hacerlo de manera individual, pero no existe impedimento para que pueda llevar a cabo su participación en grupo. En este sentido, es posible afirmar que se produce una participación “abierta y subjetivamente indeterminada. Es decir, se reconoce la posibilidad de que todo sujeto portador de intereses difusos o colectivos, ya sea, individual o colectivo a su vez, tome parte”<sup>208</sup> en el procedimiento.

<sup>207</sup> García de Enterría, Eduardo, “Principio y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en Gómez-Ferrer Morant, Rafael (coord.), *Libro homenaje al prof. José Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1989, p. 448.

<sup>208</sup> Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 190, p. 148.

En la participación funcional el ciudadano-participante no se incorpora o pasa a formar parte del órgano administrativo competente para elaborar, aprobar o modificar el plan,<sup>209</sup> sino que participa como órgano “auxiliar”,<sup>210</sup> de ahí que su actividad participativa se realiza desde fuera del aparato administrativo, y esto claramente “no supone insertar a ciudadanos no profesionalizados en órganos públicos, para que aporten desde dentro sus perspectivas propias, sino que supone una actuación del ciudadano desde fuera del aparato administrativo, aunque ejercitando funciones materialmente públicas, que como tales auxilian o colaboran en el desarrollo de las tareas de la administración”.<sup>211</sup>

<sup>209</sup> Si esto fuese así, el tipo de participación sería una participación llamada *orgánica*, en la que “el ciudadano se incorpora a órganos estrechamente tales de la administración, que supondría la inserción de ciudadanos en cuanto tales (no, pues en cuanto funcionarios o como políticos) en órganos formalizados de entidades administrativas”. García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, nota 207, pp. 443-446. También en García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón, *op. cit.*, nota 196, pp. 86-90. El mismo término es utilizado por Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 190, p. 168.

<sup>210</sup> Tesis 1a. XXXVII/2001, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, junio de 2001, p. 229.

<sup>211</sup> García de Enterría, Eduardo, *op. cit.*, nota 207, p. 446.

Aunado a lo anterior, con la aplicación de fórmulas participativas,<sup>212</sup> no sólo circunscribiéndose al campo del planeamiento urbanístico, se logra la colaboración en asuntos públicos, y el hecho de la intervención del ciudadano en actividades consideradas materialmente públicas en un procedimiento (la llamada participación funcional) es favorable, tanto para la administración pública como para el propio ciudadano. La idea central que debe desprenderse es que la administración pública, de forma eficaz, adopte su decisión teniendo en cuenta “la presencia o intervención de los sujetos portadores de intereses colectivos con objeto de proporcionar a la administración, aparte de posibles técnicas, la posibilidad de realizar una valoración preventiva de las consecuencias políticas y sociales de sus actos, es decir, el grado de consenso u oposición que puede encontrar una futura decisión”.<sup>213</sup>

En resumen, la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de planes de urbanismo funciona —primordialmente— para dotar al plan de un “extra” de legitimidad popular, ya que la decisión sobre el plan municipal deriva de un órga-

<sup>212</sup> En los últimos años se han producido ligeros avances en la protección de los intereses colectivos (*lato sensu*) en materia de *protección de los consumidores*.

<sup>213</sup> Sánchez Morón, Miguel, *op. cit.*, nota 190, p. 174.



no elegido democráticamente (ayuntamiento),<sup>214</sup> y, en igual medida, sirve como medio de colaboración entre administración pública y ciudadano.<sup>215</sup> En otras palabras, en las sociedades democráticas actuales no cabe ya un sistema de planificación urbanística impuesta, sino que resulta indispensable fomentar la “acción cooperativa” mediante la participación en la formulación, promoción y control del sistema urbanístico de las ciudades.<sup>216</sup>

A este panorama hay que agregar que el sistema jurídico del urbanismo mexicano no presenta los mecanismos suficientes de apertura al particular en el control de las actuaciones urbanísticas. Si bien es cierto se prevé la participación ciudadana —como “auxiliar” de la administración— en la formulación del instrumentos de planeamiento, la participación se restringe significativamente para el control de las actuaciones urbanísticas, ya que, en términos generales, las normas regulan de manera general

<sup>214</sup> Artículo 115, fracción I de la CF.

<sup>215</sup> Véase Schmidt-Assmann, Eberhard, *op. cit.*, nota 108, pp. 115-125.

<sup>216</sup> En México se ha venido produciendo una “combinación de exclusión de las demandas sociales y una relación predominantemente jerárquica subordinada entre órdenes de gobierno, que resulta adversa a los objetivos de todo tipo de política pública, en que sobresalen las políticas urbanas”. Olivera Lozano, Guillermo, *op. cit.*, nota 14, p. 134.

este aspecto y en otros casos, omiten mención alguna.<sup>217</sup> Por tanto, la afectación a los intereses difusos en el urbanismo mexicano no encuentra cauces de defensa efectiva, en detrimento de la participación ciudadana y de la consolidación del sistema jurídico actual.

De manera que es necesario transparentar todos los momentos del sistema urbanístico, desde la formulación del plan, su ejecución y posibles modificaciones por cualquier causa, así como la posibilidad de ejercer los mecanismos jurídicos eficaces para controlar las decisiones que se apartan del ordenamiento jurídico.

El Estado (*lato sensu*) debe recuperar sus herramientas eficaces de intervención en la realidad social y económica cuando el libre mercado produce desajustes e incide negativamente en la prevalencia del interés social constitucionalmente protegida.<sup>218</sup>

<sup>217</sup> Al respecto se ha dicho que el sistema urbanístico mexicano “está muy lejos de haber creado una garantía social a favor de los pobladores de las ciudades, ya que ni constituyen a los grupos más necesitados en sujetos jurídicos ni les otorgan derechos de contenido específicos”. Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, nota 27, p. 35.

<sup>218</sup> Como expone la SCJN, “...porque sobre el interés particular se encuentra el interés de la sociedad en que la creación y crecimiento de los centros de población se realice en forma ordenada y planeada para que exista un desarrollo equilibrado

Además, algunos elementos jurídicos que pueden favorecer a corregir los desajustes pueden consistir en: a) el reforzamiento de los instrumentos jurídicos para la participación del ciudadano que se desenvuelve en la ciudad sujeta a cambios arbitrarios de planeamiento,<sup>219</sup> b) el fortalecimiento y promoción del acceso a la información pública en materia urbanística, c) el desarrollo del régimen profesional de los funcionarios estatales y municipales, y d) el régimen de responsabilidades tanto del Estado (*lato sensu*) como de los funcionarios.

Aunque la participación ciudadana presenta múltiples beneficios en la adopción de decisiones públicas urbanísticas, también es cierto, que esta herramienta debe adoptarse y comprenderse en su justa dimensión, ya que las disposiciones jurídicas en materia de participación ciudadana operan en ámbitos y circunstancias específicas, de modo que, la introducción de mecanismos participativos en el funcionamiento de la administración pública debe ser utilizada con prudencia y, excepcionalmente, en

y armónico...”. Tesis 2a. LVIII/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, junio de 2000, p. 102.

<sup>219</sup> El urbanismo es, sin duda, un asunto público que incide directamente en los intereses de *todos los individuos* que habitan la ciudad.

aras de permitir un funcionamiento eficiente y eficaz del sistema administrativo, y prevenir un indeseable régimen de irresponsabilidad administrativa.<sup>220</sup>

<sup>220</sup> Como afirma Schmitd-Assmann, “la legitimidad de las distintas formas de acción cooperativa es tan evidente como, por otro lado, irrenunciable resulta la responsabilidad u obligación del Estado en lo que hace a la iniciativa, organización, moderación y garantía de las prestaciones, y a las técnicas que le son inherentes entre las que se encuentran la producción unilateral de normas y la ejecución forzosa”. En definitiva, “el modelo jerárquico y el de negociación no son por completo equiparables o intercambiables”. Schmitd-Assmann, Eberhard, *op. cit.*, nota 108, p. 40.