

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2020 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



# El dictamen de congruencia como mecanismo de coordinación en el Derecho urbanístico mexicano\*

## *The congruence opinion as coordination mechanism in Mexican urban law*

MANUEL JIMÉNEZ DORANTES I. \*\*

† Universidad Autónoma de Chiapas (Chiapas, México)

manueljd@unach.mx

<https://orcid.org/0000-0003-4559-7114>

**Recibido el/Received:** 13.07.2020 / July 13<sup>th</sup>, 2020

**Aprobado el/Approved:** 05.10.2020 / October 5<sup>th</sup>, 2020

### RESUMEN:

En México, la ley urbanística señala que la Entidad federativa emita el dictamen de congruencia sobre el planeamiento urbanístico del Municipio. La escueta configuración legal deja abierta la posibilidad de la intromisión excesiva de la autoridad estatal en el modelo urbanístico aprobado por el Ayuntamiento. Este trabajo expone los lugares de riesgo para el Municipio y aporta una posible solución para delimitar las posibilidades del dictamen de congruencia estatal.

**Palabras clave:** coordinación; municipio; planeamiento urbanístico; control; México.

### ABSTRACT:

*In Mexico, the land use law prescribes that the States issues the congruence opinion about urban planning of the local government. The weak legal configuration leaves open the possibility of excessive interference by state authority in the urban model approved by the local government. This work exposes the places of risk for the local authority and provides a solution or approach to limit the possibilities of the congruence opinion.*

**Keywords:** coordination; local government; urban planning; control; Mexico.

### SUMARIO:

**1.** Introducción; **2.** La necesaria coordinación en el Urbanismo mexicano; **3.** Notas sobre el dictamen de congruencia como instrumento de coordinación urbanística; **3.1.** Sobre el momento en el que se requiere el dictamen de congruencia; **3.2.** Sobre el alcance

Como citar este artículo | *How to cite this article:* JIMENEZ DORANTES, Manuel. El dictamen de congruencia como mecanismo de coordinación en el Derecho urbanístico mexicano. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 245-270, ene./jun. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i1.9468.

\* Este trabajo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación CONACYT-SEP 2015/257755CB.

\*\* Profesor titular de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chiapas (Chiapas, México). Desde 2005, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y Especialización en Derecho constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. E-mail: manueljd@unach.mx.



del contenido del dictamen de congruencia; **3.2.1.** La vigencia de los instrumentos de planeamiento supramunicipal como requisito indispensable de la emisión del dictamen; **3.2.2.** Sobre la posible incongruencia entre contenidos de los instrumentos de planeamiento; **3.3.** Sobre la suspensión de las habilitaciones administrativas durante la aprobación y la inscripción del planeamiento; **4.** Conclusiones; **5.** Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Derecho urbanístico en México es considerado como un “ámbito de referencia”<sup>1</sup> relativamente nuevo para el Derecho administrativo<sup>2</sup>; desde su surgimiento en el ordenamiento jurídico del país (1976) como sector del Derecho administrativo especial, paulatinamente ha ido aportando al sistema algunos conceptos jurídicos indispensables para el actual Derecho administrativo (general y de otros sectores)<sup>3</sup> a su vez también ha perfilado algunos avances sustanciales del propio sector<sup>4</sup> y, obviamente, evidencia espacios que alertan por el riesgo de su encaje en el sistema jurídico debido al margen de apreciación de las diferentes autoridades para definir modelos urbanísticos.

<sup>1</sup> El término se refiere “aquellos sectores del Derecho administrativo especial que proporcionan todo un conjunto de materiales y modelos, de casos singulares y de ejemplos, de particular utilidad para la inducción y la construcción de la teoría general”. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del Derecho administrativo como sistema**, Madrid: Marcial Pons-INAP, 2003, p. 12. DÍEZ SASTRE precisa que “se produciría, de ese modo, un proceso de deducción e inducción a partir de las generalizaciones de las regulaciones de la Parte Especial con el fin de renovar la Parte General y de su aplicación posterior a los distintos sectores”. DÍEZ SASTRE, Silvia, **La formación de conceptos en el Derecho público**, Madrid: Marcial Pons, 2018, p. 167.

<sup>2</sup> En México, el Derecho urbanístico específico y sistemático surge a partir de la reforma constitucional federal, Diario Oficial de la Federación (DOF), de 6 de febrero de 1976. Sobre este tema remito a AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. Derecho urbanístico. La evolución del Derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años. **Jurídico. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana**, México, No. 10, t. 1, julio, 1978, p. 597. JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, **Propiedad privada y determinaciones urbanísticas**, México: Tirant Lo Blanch/UNACH, 2016, pp. 45 a 55.

<sup>3</sup> Por ejemplo, la figura del plan o programa urbanístico y su impacto en otros sectores. Siguiendo la doctrina administrativa, “la planificación consiste en el análisis de las situaciones actuales, el pronóstico de futuros desarrollos y la formulación previa de una ordenación normativa. Su objetivo es lograr el equilibrio entre los distintos intereses y la coordinación de diversas actividades en un conjunto racionalmente ordenado de medidas, entrelazadas entre sí para constituir un proyecto coherente. La planificación y el plan se caracterizan por la complejidad, la conexión entre distintos elementos y por un elemento de configuración creativa de la realidad”. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del Derecho administrativo como sistema**, Madrid: Marcial Pons-INAP, 2003, p. 344.

<sup>4</sup> Siguiendo la ruta legal en el tiempo, algunos de esos avances se refieren al reconocimiento expreso del *i)* principio de *participación ciudadana* como expresión del principio democrático que según el artículo 4 fracción V de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano refiere a la “*Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia...*”. Así como, *ii)* el principio denominado “*derecho a la ciudad*” que según la fracción I del mismo artículo 4 consiste en “*garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia*”.



Precisamente, sobre este último aspecto se refiere este trabajo y, en concreto, sobre la posición y encaje del dictamen de congruencia que prevé la legislación urbanística general y lo desarrollan diferenciadamente algunas de las leyes urbanísticas estatales, y que tienen como fin el ejercicio concurrente y pacífico de la potestad de planeamiento de las autoridades urbanísticas.

La vigente LGAHOTDU<sup>5</sup> renueva una parte de la vetusta legislación urbanística mexicana para incorporar elementos que -durante 40 años- habían quedado relegados de la legislación general. Cabe recordar al lector que la primigenia Ley General de Asentamientos Humanos, de 26 de mayo de 1976<sup>6</sup>, dejó en manos del legislador de cada una de las Entidades federativas regular la intervención municipal en el Urbanismo.

Aprovechando la imprecisión del artículo 17 de la Ley general de 1976, las leyes estatales regularon restricciones a las competencias municipales que vaciarían la capacidad de decisión en la potestad de planeamiento de los Municipios ya que el legislador estatal configuró la participación municipal en el planeamiento urbanístico en una mera “intervención” en la formulación del instrumento de planeamiento municipal y en la “ejecución” de dicho planeamiento obviando por completo la potestad para aprobar sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico municipales<sup>7</sup>.

Esta desafortunada situación para el régimen municipal mexicano tuvo su corrección, en primer lugar, con la reforma constitucional federal, de 3 de febrero de 1983, para explicitar las facultades municipales para aprobar sus instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 115, fracción V), después con la Ley General de Asentamientos Humanos, de 21 de julio de 1993, que reconoció expresamente las competencias municipales para aprobar sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico<sup>8</sup>.

Ambas reformas federales restringieron la capacidad de configuración legislativa en sede estatal sobre la intervención municipal, además mejoraron las bases de concurrencia formal, introdujeron la participación ciudadana y ampliaron las opciones de participación privada en proyectos urbanísticos, aunque manteniendo la capacidad de aprobación de cualquier plan o proyecto particular al expreso acto de la autoridad urbanística.

<sup>5</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. DOF de 28 de noviembre de 2016. Última reforma, DOF de 6 de enero de 2020.

<sup>6</sup> La Ley general de Asentamientos Humanos, de 1976, fue calificada como “la pieza clave de dicho régimen [planeación urbana] y constituye un importante marco de referencia de la acción gubernamental sobre los procesos de urbanización, ya que conjuga la racionalidad de la planeación con los principios ideológicos del Estado mexicano posrevolucionario expresados en la Constitución”. AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. **La ciudad, la propiedad privada y el derecho**, México: El Colegio de México, 1999, p. 23. Dicha Ley general también fue calificada de “ordenamiento jurídico de vanguardia en su época, que fomentó el proceso de regulación de los asentamientos humanos en todo el país...”. LÓPEZ VELARDE VEGA, Óscar. El nuevo marco jurídico e institucional de los asentamientos humanos, **Actualización jurídica**, México: UNAM, 1994, p. 124.

<sup>7</sup> Sirve de ejemplo el caso de la Ley 188, de Asentamientos Humanos del Estado de Veracruz, de 17 de febrero de 1977.

<sup>8</sup> Específicamente en el artículo 9.1.



Por lo que ahora interesa destacar, la vigente LGAHOTDU avanza en la previsión de mecanismos de interrelación (coordinación y cooperación) entre los sujetos jurídico-públicos territoriales que integran el Estado federal mexicano. De ahí que, entre muchos mecanismos de relación interadministrativa, se incorporó a dicha ley general la figura del dictamen de congruencia<sup>9</sup> como instrumento de coordinación entre el Estado y sus Municipios para cohesionar los diversos modelos de planeamiento urbanístico que son decididos en diferentes instancias administrativas (federales, estatales y municipales)<sup>10</sup> pero a partir de un sistema de planeamiento diseñado desde la misma Ley general.

Si bien es cierto que en un sistema federal deben existir mecanismos jurídicamente adecuados para favorecer que los diversos instrumentos de planeamiento urbanístico estén alineados o cohesionados y así reducir la posibilidad de modelos urbanísticos incompatibles e incongruentes; también lo es que el dictamen de congruencia que prevé la LGAHOTDU deja abierta la posibilidad para que cada una de las Entidades federativas determinen el alcance y momento en que deba producirse la emisión del dictamen de congruencia, lo que implica un alto grado de diferenciación legal.

Esta amplitud legal permite desplazar indebidamente la decisión del Ayuntamiento para diseñar su específico modelo urbanístico e imponer desde el nivel estatal un modelo que no ha sido aprobado en el ámbito municipal y que, además, derivó de un procedimiento de formulación o modificación del planeamiento en el que se produce la participación ciudadana de sus habitantes.

Por ende, este trabajo pretende dejar anotados los espacios de riesgo que presenta el actual diseño legal del dictamen de congruencia para el ejercicio de las competencias concurrentes en el Urbanismo mexicano, especialmente la potestad de planificación municipal, y ofrecer elementos para delimitar el espacio de acción que dicho dictamen debe respetar para seguir siendo mecanismo de coordinación entre las autoridades urbanísticas planificadoras con encaje constitucional.

## 2. LA NECESARIA COORDINACIÓN EN EL URBANISMO MEXICANO

El régimen constitucional del Urbanismo en México impone el deber de colaboración<sup>11</sup> entre la Federación, Entidades federativas y Municipios para una inevitable

<sup>9</sup> Sobre este dictamen de congruencia ver los artículos 10, fracción VII; 23 y 44 LGAHOTDU.

<sup>10</sup> Resulta preceptivo destacar que el planeamiento urbanístico debe estar alineado con los instrumentos de planeamiento ecológico del territorio, relación jurídica entre instrumentos de planeamiento con incidencia territorial directa que fue abordado en otro trabajo; JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. Algunas reflexiones sobre la relación entre instrumentos de planeamiento con incidencia territorial: desajustes, carencias y debilidades para la ordenación integral del territorio en México, **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid: Montecorvo, No. 247, enero-febrero, 2009.

<sup>11</sup> Algunos indicios de la SCJN en sus jurisprudencias: P./J. 70/1999. Registro 193473 *Semanario Judicial de*



interacción. Aunque dicho principio constitucional del sistema federal no está expresado en el texto constitucional federal, los tribunales federales reconocen dicho principio como implícito en el modelo federal mexicano y que debe ser respetado por los niveles federal, estatal y municipal. Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) indicó que *“los principios de fidelidad federal, estatal y municipal deben entenderse conforma el régimen de competencias previsto en la Constitución [...] el cual garantiza la coexistencia de los tres órdenes de gobierno con pleno respeto de la autonomía municipal...”*<sup>12</sup>.

Este deber de colaboración se refuerza en el caso de las denominadas “facultades concurrentes” previstas en la Constitución federal<sup>13</sup>, como el caso del Urbanismo<sup>14</sup> que, desde la reforma constitucional federal de 1976, se previó como materia sujeta al ejercicio de facultades concurrentes.

Según el artículo 73, fracción XXIX-C<sup>15</sup>, es facultad del Congreso federal: *“expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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”*.

---

*la Federación* (SJF); P./J. 73/2008. Registro: 168770. P./J. 38/2009. Registro 167419 SJF; P./J. 83/2009. Registro: 166786 SJF. El Semanario Judicial de la Federación está disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFHome/Index.html>.

<sup>12</sup> Jurisprudencia P./J. 38/2009. Registro: 167419 SJF.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ OROPEZA señala que “a partir de la década de los setenta del siglo XX, la tendencia del sistema federal mexicano ha seguido la naturaleza cooperativa, donde se olvida la separación tajante entre la Federación y estados, y se fusionan ambas esferas para legislar sobre la misma materia”. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, **El federalismo**, México: UNAM, 1995, p. 16.

<sup>14</sup> Resulta necesario advertir al lector que en México el urbanismo está encajado en la Constitución federal como “Asentamientos humanos” ya que mantuvo la influencia internacional. De manera telegráfica, México llevó a cabo reformas constitucionales (1976) para presentar un programa gubernamental concreto ante la Cumbre de Vancouver de la Organización de Naciones Unidas, de junio de 1976. Desde entonces, la Constitución y las leyes hacen referencia a los “Asentamientos Humanos”. No obstante, paulatinamente, las leyes estatales, planes y programas, así como las resoluciones judiciales hacen referencia con mayor referencia al Urbanismo.

<sup>15</sup> La reforma constitucional de 1976 “se produjo en el contexto del movimiento internacional hacia la Cumbre de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos [...] por ello que en dicha iniciativa [de reforma constitucional de 1975] no se recurrió a la denominación de alguna tradición consolidada, como la del desarrollo urbano o la del urbanismo, sino precisamente a la de los asentamientos humanos, que era la manera específica de nombrar a la cuestión urbana en el contexto del movimiento tercermundista del cual México era un actor protagónico”. AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, y CANCINO, Miguel Ángel. Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano, **La Constitución y el medio ambiente**, México: UNAM, 2007, p. 260. Este trabajo fue reproducido en **Derecho urbanístico**, México: UNAM, 2011, pp. 143 a 184. En el mismo sentido, también se utiliza el concepto de Urbanismo para referirse al título competencial de “Asentamientos humanos”, así OLIVERA LOZANO, Guillermo. Reformas municipal y agraria, expansión urbano regional y gestión del suelo urbano en México, **Economía, Sociedad y Territorio**, Toluca: No. 17, 2005. JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. **Constitución y urbanismo**, México: UNAM, 2006.

<sup>15</sup> En el ámbito legislativo ver artículos 7, 12 y 13 LGAHOTDU. Resulta necesario destacar que se refiere a una concurrencia material.



Es decir, en esta materia concreta, tanto la Federación, cada una de las Entidades federativas, sus Municipios y las demarcaciones territoriales<sup>16</sup> tienen habilitación constitucional para ejercer el completo de sus respectivas potestades públicas (por lo que ahora interesa las de normación y planificación).

Para ello, la Constitución federal (CF) mandata que las relaciones entre los sujetos territoriales deben iniciar con las bases que dicta el legislador federal en la materia y que se plasman a través de una ley general<sup>17</sup>, por lo que ahora interesa, la LGAHOTDU.

La concurrencia impone a los sujetos intervinientes el deber de colaboración, ya que dicha materia se desarrolla con la participación articulada de todos los sujetos jurídico-públicos territoriales. Al respecto, la SCJN destaca que *“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”*<sup>18</sup>.

De ahí que, corresponda al legislador federal establecer las bases de coordinación en materia de Urbanismo para dotar a todas las Entidades federativas y a sus Municipios de las bases de la materia a partir de las cuales deben ejercer el entero de sus potestades públicas (planificación y normativa, especialmente).

En este sentido, la misma LGAHOTDU delimita entre sus finalidades<sup>19</sup>:

*“I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;*

*II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional.*

*III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades*

<sup>16</sup> La reforma constitucional DOF, de 29 de enero de 2016, otorgó a la Ciudad de México el estatus de Entidad federativa dividida en “demarcaciones territoriales” cuyo órgano de gobierno recae en la “Alcaldía” (artículo 122, fracción VI CF). De ahí que a partir de esta reforma también se incluyeran expresamente a dichas demarcaciones como parte de los sujetos público-territoriales dentro de la concurrencia del artículo 73, fracción XXIX-C.

<sup>17</sup> El Pleno de la SCJN entiende que las leyes generales *“son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir [...] corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano [...] estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito federal y municipales”*. Tesis: P. VII/2007. Registro: 172739 SJF.

<sup>18</sup> Jurisprudencia P./J. 142/2001. Registro: 187982 SJF.

<sup>19</sup> Así en su artículo 1.



*federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios público.*

*IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y*

*V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia”.*

A partir de la ley general (o de bases) el legislador expande el cúmulo de mecanismos de coordinación en la materia, en ocasiones expresados como órganos específicos de coordinación (Consejos y Comisiones<sup>20</sup>) o a través instrumentos sistematizados y jerarquizados de planeamiento urbanístico<sup>21</sup> o los recurridos convenios interadministrativos<sup>22</sup>, lineamientos<sup>23</sup>, por referir sólo a los más evidentes.

Una de las características de la Ley general se refiere a su “*poder de dirección*”<sup>24</sup> 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*”.

Por lo que, la eficacia normativa de la Ley general se refleja en el conjunto de normas jurídicas de cada una de las Entidades federativas las que a su vez tienen el deber de emitir su legislación respetando las determinaciones federales plasmadas en la legislación general<sup>25</sup>.

A partir de las determinaciones de la ley general -que condiciona la potestad legislativa estatal- cada una de las Entidades federativas tienen el deber de ejercer su

<sup>20</sup> Ver los artículos 14 a 21 LGAHOTDU.

<sup>21</sup> Ver artículos 22 a 46 LGAHOTDU.

<sup>22</sup> Ver los artículos 12 y 13 LGAHOTDU.

<sup>23</sup> Ver artículo 35 LGAHOTDU.

<sup>24</sup> Así lo ha identificado la SCJN en su jurisprudencia P./J. 15/2012. Registro: 160028 SJF.

<sup>25</sup> La SCJN en su jurisprudencia P./J. 5/2010. Registro: 165224 precisa que las leyes generales en materias concurrentes “*sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social [...] cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así las leyes locales [...] no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta*”.





potestad legislativa para emitir la correspondiente ley de desarrollo de la Ley general completando así el mandato constitucional de coordinación (legislativa) en materia urbanística<sup>26</sup>.

Como se advierte, se produce un complejo y delicado entramado legislativo (ley general + ley de desarrollo) en el que el reto radica en diseñar los elementos básicos o generales que sirvan de soporte de la materia en todo el territorio nacional y, a partir de estas bases, cada una de la Entidades federativas tienen la oportunidad de emitir sus respectivas leyes en la materia atendiendo a sus propias realidades (ambientales, territoriales, urbanas, económicas, culturales y sociales)<sup>27</sup>. Precisamente, la unidad del sistema federal para acoger la diversidad de sus partes integrantes.

Finalmente, tanto la LGAHOTDU como las leyes de desarrollo en materia de Urbanismo diseñan una serie de instrumentos de coordinación con el Municipio que tiene habilitación competencial en la materia de acuerdo con la CF<sup>28</sup> que no puede ser obviada por ambos legisladores.

Ahora bien, la LGAHOTDU conserva de sus predecesoras las bases de un sistema de planeamiento urbanístico<sup>29</sup> a través de una serie de instrumentos de planeamiento jerarquizados y entrelazados para intentar dar coherencia a cada una de sus determinaciones.

El artículo 23 LGAHOTDU describe dicho sistema de planeamiento urbanístico:

*“La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:*

*I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial.*

*II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;*

*III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;*

<sup>26</sup> Se trata del principal instrumento de coordinación además previsto directamente en la Constitución federal y que se refleja secundariamente en sede legislativa: ley de bases + ley de desarrollo. Sobre este tema remito al lector a JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. **Propiedad privada y determinaciones urbanísticas**, México: Tirant Lo Blanch/UNACH, 2016, pp. 63 a 66.

<sup>27</sup> Como se destaca más adelante en este trabajo, precisamente en el caso del dictamen de congruencia algunas legislaciones estatales han seguido las determinaciones de la LGAHOTDU, pero también se evidencian modelos estatales en los que el legislador de desarrollo han modificado el momento y plazos sobre el dictamen de congruencia, lo que genera en principio la duda sobre dicha posibilidad legislativa para alterar las bases de la materia predeterminadas por el legislador federal y, en segundo lugar, un alto margen de diferenciación legislativa que atomiza las posibilidades de un modelo nacional. Esta concreta diferenciación legislativa -hasta la fecha- no ha habido pronunciamiento por parte de los tribunales del Poder judicial federal.

<sup>28</sup> Específicamente, artículos 73, fracción XXIX-C y 115 fracción V CF.

<sup>29</sup> Por ejemplo, el último párrafo del artículo 22 LGAHOTDU: *“La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley”*. En el mismo sentido los artículos 23 a 35, especialmente el artículo 23 LGAHOTDU.



*IV. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano; y*

*V. Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centro de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales”.*

A partir del listado de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el último párrafo del artículo 23 LGAHOTDU señala que cada uno de los instrumentos de planeamiento urbanístico

*“deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento”<sup>30</sup>.*

Por tanto, dicho sistema implica un régimen de coordinación instrumental en el que tanto la Federación, Entidades federativas, sus Municipios, en ejercicio de su discrecionalidad, van adoptando decisiones de planeamiento urbanístico y territorial dentro de su respectivo ámbito competencial<sup>31</sup>.

Cada una de las determinaciones de las autoridades planificadoras<sup>32</sup> (federal, estatal y municipal) jurídicamente adoptan modelos urbanísticos y, por lo que ahora interesa destacar, cada instrumento de planificación urbanística contiene la decisión sobre el modelo concreto que la autoridad competente ha optado en el ámbito discrecional que las leyes le han encomendado y, a partir de ahí, el resto de autoridades urbanísticas ejercen su respectiva potestad de planificación para diseñar un modelo urbanístico cada vez más concreto y alineado con los instrumentos de planeamiento urbanístico decididos en un nivel jerárquicamente superior.

<sup>30</sup> Esta disposición es reproducida por algunas las leyes estatales. Por ejemplo, artículo 31 de Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas (LAHOTDUCh). Artículo 31 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla (LOTDUP), de 29 de diciembre de 2017. Artículo 32 Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (LAHOTDUQR), de 16 de agosto de 2018. Artículo 22, Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán (LAHY), de 30 de junio de 1995. Última reforma, de 1 de diciembre de 2017.

<sup>31</sup> Siguiendo la idea de CRESPO, en México, la intervención estatal en diversos ámbitos de la realidad impone la utilización del territorio para dedicarlo a diversos asuntos públicos (urbanismo, medio ambiente, patrimonio histórico, trazo de carreteras, etcétera). CRESPO OVIEDO, Luis Felipe. Espacio, territorialidad y poder, **Ciudades**, Puebla: RNIU, No. 70, abril-junio, 2006, pp. 20-21.

<sup>32</sup> Se ha señalado que “la planeación urbana y metropolitana en México es un asunto de alta relevancia que el sistema de gobierno mexicano no ha considerado de manera adecuada en la legislación y en la práctica de las políticas públicas en los tres ámbitos de gobierno”. IRACHETA, Alfonso. **Metropolización y gobernanza**. La marca del siglo XXI, **Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias**, México: Siglo XXI, 2016, p. 28. En el año 2000, “existían 55 zonas metropolitanas en México [...] integradas por 309 Municipios y una población equivalente a 51.5 millones de personas”. BASSOLS RICARDEZ, Mario. México: la marca de sus ciudades, **Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto**, México: FCE-Conaculta, 1ª. reimp., 2013, p. 52.



Con ello se ofrece certeza, previsibilidad y estabilidad en la decisión administrativa de planeamiento en materia de Urbanismo<sup>33</sup>, ya que la existencia de los instrumentos de planeamiento federales y estatales ofrecen parámetros de actuación al ejercicio de la discrecionalidad urbanística municipal que debe respetar la jerarquía establecida en el sistema de planeamiento urbanístico y la congruencia que debe producirse ente los diversos modelos urbanísticos y territoriales previamente adoptados.

A partir de la configuración de modelos urbanísticos en sede federal y estatal, el Municipio ejerce su potestad de planificación urbanística<sup>34</sup> prevista especialmente en la fracción V del artículo 115 CF para formular y aprobar sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico.

De ahí que, el modelo urbanístico que decida el Municipio está sustentado en principio por el conjunto de normas jurídicas aplicables (leyes, reglamentos, lineamientos, normas oficiales, etcétera) y dentro de este repertorio los instrumentos de planeamiento urbanístico<sup>35</sup>, ambientales y territoriales (federales, estatales y municipales) que forman parte del sistema normativo del Derecho urbanístico.

Bajo este conjunto de normas urbanísticas, los Municipios diseñan discrecionalmente sus modelos urbanísticos para el territorio municipal, para cada uno de sus centros de población o, en su caso, para un sector específico de algún centro de población y quedan plasmados en los respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico que aprueba su Ayuntamiento.

La decisión sobre determinado modelo urbanístico resulta la expresión más clara de la discrecionalidad<sup>36</sup> municipal, así como de su autonomía y autogobierno (Ayun-

---

<sup>33</sup> Los instrumentos de planeamiento hacen “que las decisiones de los órganos de planificación sean más ordenadas, sistemáticas y coherentes”. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del Derecho administrativo como sistema**, Madrid: Marcial Pons-INAP, 2003, p. 346.

<sup>34</sup> La potestad planificadora lleva implícita una discrecionalidad (planificadora) referida a la que se otorga a la autoridad que decide sobre el plan para adoptar, en atención a las circunstancias del caso, decisiones de prevalencia entre los fines o mandatos de optimización a través de los cuales las normas dirigen la actividad planificadora administrativa [...] mandatos de optimización que imponen programas *finales*...”. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. **Metodología del Derecho administrativo**, Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 153.

<sup>35</sup> Sobre la obligatoriedad de los instrumentos de planeamiento urbanístico, ver artículo 23, fracción V párrafo segundo y artículo 30 fracción IV LGAHOTDU.

<sup>36</sup> “La discrecionalidad de la Administración consiste en la habilitación de la norma para que sea la Administración la que integre, complete o cree el supuesto de hecho al que vincular la consecuencia jurídica normativamente prevista. Lo específico de la discrecionalidad genuinamente planificadora es que la creación de ese supuesto de hecho ha de realizarse, en atención a las circunstancias del caso, como resultado de un juicio ponderativo entre los fines, principios o intereses que la norma establece como directivas que programan la decisión administrativa de la que se trata”. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. **Metodología del Derecho administrativo**, Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 157. Así como obra de referencia en el tema de BACIGALUPO, Mariano, **La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)**, Madrid: Marcial Pons, 1997, en todo.



tamiento) conforme el artículo 115 CF para decidir la forma de ciudad<sup>37</sup>, dentro de un marco normativo previo que ofrece previsibilidad, certeza y seguridad jurídicas.

### 3. NOTAS SOBRE EL DICTAMEN DE CONGRUENCIA COMO INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN URBANÍSTICA

Como se ha señalado, la LGAHOTDU diseña un sistema de planeamiento territorial y urbanístico en el que cada instrumento de planeamiento corresponde la facultad de aprobación a la Federación, la Entidad federativa o al Municipio.

En el caso de los instrumentos de planeamiento municipales, el artículo 30 LGAHOTDU describe las bases de un procedimiento de aprobación de dichos planes urbanísticos que resulta preceptivo reproducir para dejar claramente planteado el tema del dictamen de congruencia:

*“La legislación estatal de Desarrollo Urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de Desarrollo Urbano.*

*En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:*

*I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso al público del inicio del proceso de planeamiento y formulará el proyecto de plan o programa de Desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiendo ampliamente;*

*II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto de plan o programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;*

*III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de Desarrollo urbano o de sus modificaciones, y*

*IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes”.*

<sup>37</sup> Se utiliza el concepto *lato sensu*, es decir, como equivalente a “centro de población” de acuerdo con la fracción VI del artículo 3 LGAHOTDU.



Ahora bien, para mantener la coherencia entre los modelos urbanísticos y territoriales de las diferentes entidades territoriales del Estado mexicano, la LGAHOTDU, por lo que ahora interesa, prevé un instrumento de coordinación entre la Entidad federativa y sus Municipios para tener oportunidad de verificar la congruencia del planeamiento urbanístico municipal con el resto de instrumentos de planeamiento supramunicipales y, en caso contrario, corregir la incongruencia mediante el ajuste del modelo urbanístico que deberá realizar el mismo Municipio.

Así, la ley general establece que la autoridad urbanística municipal solicite a la autoridad estatal<sup>38</sup> un dictamen de congruencia como medio de coherencia de las decisiones del planeamiento urbanístico municipal con las decisiones del planeamiento con incidencia territorial directa de la Entidad federativa<sup>39</sup>.

Para dejar centrada la lectura al diseño legal del dictamen de congruencia del artículo 44 LGAHOTDU<sup>40</sup> señala:

*“El ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta. En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes”.*

El citado artículo presenta algunos espacios de conflicto (especialmente con el artículo 30 LGAHOTDU) y de efecto sobre el entramado normativo de cada una de las Entidades federativas que están, en principio, sometidas también a la legislación general, por lo que, dichas Entidades tienen posibilidades para ajustar o, también, expandir el alcance del dictamen de congruencia para condicionar o imponer un determinado modelo urbanístico municipal.

<sup>38</sup> En términos generales, la competencia para emitir el dictamen de congruencia estatal recae en la Secretaría de Estado en la materia; aunque en el modelo del Estado de Aguascalientes recae en la Comisión Estatal prevista en su Código urbanístico.

<sup>39</sup> La previsión legal del dictamen de congruencia se reproduce en las diferentes leyes urbanísticas estatales. Por ejemplo, artículos 14, fracción VIII; 36 LOTDUP. Artículos 7, fracción LVIII; 12, fracción VI LAHOTDUQR. Artículos 5 fracción I; 18 y 31 de Ley de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda del Estado de Veracruz (LDUOTVV), de 13 de abril de 2011, última reforma, de 26 de febrero de 2020, entre otras.

<sup>40</sup> El mandato de congruencia se reproduce en SEDATU. **Lineamientos simplificados. Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano**, México, 2019, p. 28.



**Figura 1** – Etapas del procedimiento artículos 30 y 44 LGAHOTDU (*elaboración propia*)



### 3.1. SOBRE EL MOMENTO EN EL QUE SE REQUIERE EL DICTAMEN DE CONGRUENCIA

Uno de los asuntos más evidentes del diseño legal del dictamen de congruencia consiste en el momento en el que dicho dictamen debe ser emitido.

De manera resumida, la LGAHOTDU establece que el Municipio realice consulta formal a su Entidad federativa justamente después de la publicación oficial del instrumento de planeamiento urbanístico municipal<sup>41</sup> y previo a la parte final del procedimiento que se refiere a la correspondiente inscripción registral.

Es decir, dicho dictamen de congruencia recae cuando el instrumento de planeamiento urbanístico no sólo fue aprobado por el Ayuntamiento sino ya ha sido publicado oficialmente con las consecuencias jurídicas que acarrea la publicación de una norma jurídica.

El problema estructural la LGAHOTDU radica en la posición en el que se inserta el dictamen de congruencia estatal, ya que se produce en la recta final del procedimiento de aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico previsto en el artículo 30 LGAHOTDU, específicamente como penúltima etapa del procedimiento y, en caso de un contenido negativo del dictamen de (in)congruencia por parte de la Entidad federativa impacta negativamente al dificultar su ajuste o corrección.

<sup>41</sup> Derivado de la naturaleza normativa del plan urbanístico debe respetarse el principio de publicidad de las normas jurídicas, de ahí que los tribunales federales han exigido la publicación completa o íntegra de plan correspondiente. Ver, tesis PC.I.A. J/123 A (10a.) 2018. Registro 2016324 SJF. Hay que señalar que legislativamente algunas Entidades federativas mantienen el mandato de publicación parcial del instrumento de planeamiento urbanístico. Por ejemplo, el caso del artículo 46 último párrafo LAHY: “El nivel estratégico del programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el Diario Oficial del Gobierno del Estado por la autoridad que los hubiese aprobado e inscritos en el Registro Público de la Propiedad en un plazo máximo de un mes”. Según la misma LAHY, los instrumentos de planeamiento urbanístico (estatal, municipal, centro de población, entre otros) se integran por niveles: antecedentes, normativo, estratégico e instrumental (artículos 20, 23 y 25, entre otros).



Esta determinación de la Ley general incide normativamente en el ámbito de regulación de cada una de las Entidades federativas las que a *priori* tienen el deber de respetar las bases de la LGAHOTDU. No obstante, algunas Entidades federativas omiten regular sobre el dictamen de congruencia, otros modelos estatales mantienen en su legislación urbanística de desarrollo las determinaciones básicas de la Ley general; mientras que otras Entidades federativas han considerado que el procedimiento de aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico municipal y su correspondiente dictamen de congruencia forma parte del ámbito de legislación estatal, por lo que, reformulan las etapas de procedimiento de aprobación y, por lo que ahora interesa, reposicionan la etapa en la que se debe solicitar y emitir dicho dictamen de congruencia estatal.

De ahí que, por omisión o indiferencia del legislador federal se ha entendido que la LGAHOTU opta por trasladar la carga de regulación a las leyes estatales de la materia lo que genera una diferenciación en cada Entidad federativa de la forma en que desarrollarán las reglas para la dictaminación de congruencia municipal.

El Derecho positivo evidencia esta diversidad legislativa para atender un mismo asunto. Un modelo estatal que obvia regular sobre el dictamen de congruencia y su momento procedimental es el caso del Estado de Yucatán<sup>42</sup>.

Mientras que algunos otros modelos estatales como el caso de Chiapas<sup>43</sup> se reproducen exactamente las determinaciones básicas de la LGAHOTDU sobre el momento del dictamen de congruencia, por otro lado, de manera más imprecisa el modelo del Estado de Veracruz señala que el dictamen de congruencia debe ser expedido de manera previa a la expedición del instrumento de planeamiento urbanístico municipal<sup>44</sup>.

Hay otros casos estatales en los que la legislación urbanística de desarrollo reformula el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico municipal para mover el momento en el que se debe emitir el dictamen de congruencia.

En este grupo sirven de ejemplo, el modelo del Estado de Quintana Roo que determina con claridad que el dictamen de congruencia estatal deberá ser solicitado por el Municipio antes de que su Ayuntamiento lleve a cabo la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico municipal para que la Entidad federativa emita el dictamen de congruencia en un plazo máximo de 30 días hábiles<sup>45</sup>, por lo que, según esta Ley, no podrá publicarse e inscribirse el instrumento de planeamiento urbanístico municipal si no cuenta con el dictamen que determine la congruencia entre instrumentos de planeamiento (estatal y municipal).

<sup>42</sup> Ver artículos 41 a 47 LAHY, especialmente.

<sup>43</sup> "El Ayuntamiento, una vez que apruebe su Programa Municipal, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, deberá someterlo a consideración de la Secretaría para que ésta verifique la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con el Programa Estatal", artículo 48 LAHOTDUCh.

<sup>44</sup> Artículo 5 fracción I w) LDUOTVV.

<sup>45</sup> Artículo 67 LAHOTDUQR, en el mismo artículo se prevé que previo al vencimiento del plazo señalado, la autoridad urbanística estatal puede prorrogar -por una sola vez- 10 días hábiles más.



Asimismo, el modelo del Estado de Puebla que mandata a los Municipios a solicitar el dictamen de congruencia estatal de manera previa a la aprobación del instrumento de planeamiento urbanísticos municipal<sup>46</sup>. En el modelo del Estado de Aguascalientes, se requiere la opinión de la autoridad estatal una vez concluida la etapa de consulta pública<sup>47</sup>.

Aunado a lo anterior, la LGAHOTDU y las leyes urbanísticas estatales citadas, no ofrece respuesta clara a las consecuencias en el caso de un dictamen de congruencia de contenido negativo (incongruencia)<sup>48</sup>. Sin embargo, en este caso, el Municipio está legalmente obligado atender el contenido del dictamen lo que necesariamente implicaría en menor o mayor medida la modificación del instrumento de planeamiento urbanístico municipal que -siguiendo las determinaciones de la LGAHOTDU- ha sido aprobado previamente por el Municipio y publicado oficialmente, aunque aún no se haya cumplido el requisito de la inscripción registral, ya que a efectos jurídicos dicha inscripción no desvirtúa la naturaleza normativa de un plan urbanístico<sup>49</sup>.

Esta situación de modificación del instrumento de planeamiento urbanístico municipal requerirá proponer en sede municipal una nueva aprobación del plan debido a que se trata de la modificación a una norma jurídica<sup>50</sup> que ya ha sido aprobada por el órgano competente y publicada oficialmente<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> Artículo 16 fracción II LOTDUP.

<sup>47</sup> Artículo 111 fracción IV Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda (COTDUVA), de 7 de octubre de 2013, última reforma, de 10 de septiembre de 2018. Sobre la Comisión Estatal ver artículos 33 a 35 del Código.

<sup>48</sup> El modelo del Estado de Chiapas señala: *"Para el caso de que la Secretaría determine que el Programa Municipal que le fue puesto a su consideración no es favorable, deberá emitir un dictamen, en el que deberá justificar de manera clara y precisa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones"* (artículo 48 último párrafo LGAHOTDUCh. En el caso del Estado de Puebla, en el supuesto de que el dictamen sea desfavorable para el Municipio, *"el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones y observaciones pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes"*, artículo 83 último párrafo LOTDUP.

<sup>49</sup> Sobre este punto, resulta oportuno aclarar *"que en el plan se contienen algunas decisiones que son pura ejecución o aplicación de las normas que regulan la aprobación de planes, y otras decisiones que pueden calificarse como verdaderamente normativas, porque crean supuestos de hecho nuevos a los que se vinculan consecuencias jurídicas también nuevas, creadas por la Administración, porque no están previstas como tales en la legislación que regula esa actividad administrativa [...] en muchas ocasiones las decisiones sobre planeamiento urbanístico tienen carácter normativo, porque la Administración crea tanto los supuestos de hecho como las consecuencias jurídicas a ellos vinculadas"*. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. **Metodología del Derecho administrativo**, Madrid: Marcial Pons, 2016, pp. 159 y 160.

<sup>50</sup> El carácter normativo de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipales es reiterado de los tribunales del Poder judicial federal, así en tesis 2a.CXXIII/2017 (10a.) registro: 2014925 SJF; Jurisprudencia PC.I.A. J/123 A 2018 (10a.) registro 2016324 SJF, entre otras. Una postura desde la doctrina en JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. **Autonomía municipal y planeamiento urbanístico**, México: Fontamara, 2007, pp. 105 a 116.

<sup>51</sup> Los tribunales federales han señalado que los instrumentos de planeamiento urbanístico deben ser publicados no sólo de manera electrónica sino también de manera física (impresa) para cumplir las exigencias de los artículos 14 y 16 CF. Así, *"Decretos que contienen programas de desarrollo urbano de las delegaciones de la ciudad de México. Su publicación electrónica y no impresa en la gaceta oficial respectiva, viola el principio de*





Si esto es así, el Municipio habrá de retomar la aplicación de las normas que regulan el procedimiento previsto en el artículo 30 LGAHOTDU<sup>52</sup>, desde la fracción I identificada como etapa de “aviso al público”<sup>53</sup> en el Municipio para dar oportunidad a que los habitantes del Municipio afectados por el instrumento de planeamiento urbanístico dictaminado como incongruente por la Entidad federativa tengan oportunidad de conocer del contenido de las observaciones estatales y su impacto en el modelo urbanístico previamente adoptado en sede municipal.

Por otro lado, derivado de la dimensión de la afectación del dictamen de congruencia estatal, el modelo urbanístico decidido por el Municipio puede requerir cambios sustanciales a dicho modelo a los que la ciudadanía, según el mismo artículo 30, tiene derecho de participar en su modelo urbanístico (principio de participación ciudadana). De otra manera, se corre el riesgo de anular el sentido de la participación ciudadana en el planeamiento urbanístico en sede municipal y, finalmente, dejar la decisión final del modelo urbanístico municipal al entramado entre la autoridad urbanística municipal y la autoridad estatal en dicha materia.

Otro punto a considerar radica en que el procedimiento del artículo 30 fracción III LGAHOTDU obliga a la autoridad urbanística municipal a dar respuesta fundada y motivada a los planteamientos realizados por los habitantes-participantes a los que dicha autoridad considera “improcedentes”<sup>54</sup>.

Puede actualizarse el supuesto de que el contenido del dictamen de congruencia emitido por la Entidad federativa posteriormente a la etapa de respuesta municipal

---

*publicidad de las normas jurídicas estatales” Jurisprudencia PC.I.A. J/123 A (10a.) Registro: 2016324 SJF. También, en el caso de la falta de publicación oficial de la Actualización del Plan de Desarrollo Urbano Sostenible del centro de población del Municipio de Juárez (Chihuahua), el tribunal federal indica que la falta de publicación oficial “conlleva un vicio formal en el procedimiento de su creación que genera su inconstitucionalidad, por violación a los derechos de legalidad y debido proceso, pues impide a los gobernados conocer sus alcances jurídicos. No obsta lo anterior, que en el Periódico Oficial se haya incluido el acuerdo del titular del Poder Ejecutivo por el que se ordena publicar el diverso acuerdo del Ayuntamiento [...] mediante el cual se aprobó dicha actualización, si no se anexó el documento que la contiene” Tesis: XVII.2o.2 A (10a.) Registro: 2018112 SJF. En otro caso referente a la falta de publicación oficial en el -entonces Distrito federal-, el tribunal resuelve que “cuando en un juicio de amparo se conceda la protección constitucional contra un programa delegacional de desarrollo urbano, por considerar que fue indebidamente publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, resulta válido que, al emitir nuevos certificados de zonificación, la autoridad administrativa aplique al quejoso el programa anterior, toda vez que el vicio constitucional advertido en el posterior lo afectó en su totalidad, incluido el transitorio por el que se abrogó el que le precedió, por lo que debe considerarse que éste subsiste para el impetrante...” Tesis: I.10o.A.10 A (10a.) Registro: 2008536 SJF.*

<sup>52</sup> Cabe recordar que la legislación general señala que: “En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento...”. Artículo 30 párrafo segundo LGAHOTDU.

<sup>53</sup> “La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiendo ampliamente...” (destacado mío).

<sup>54</sup> “Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones...”.



contradiga la “improcedencia” del planteamiento realizado por el habitante-participante y, el contenido de dicho dictamen de congruencia convierta a planteamientos procedentes como “improcedentes” a los que -desde mi opinión- la autoridad municipal competente habrá de dar respuesta fundada y motivada para cumplir con el artículo 30 y al principio de *“participación ciudadana”*.

De lo contrario, el habitante del centro de población afectado por el dictamen de sentido incongruente emitido por la Entidad federativa sobre un concreto modelo urbanístico definido en sede municipal (aprobación del Ayuntamiento) vería publicado oficialmente e inscrito en el Registro Público de la Propiedad<sup>55</sup> un instrumento de planeamiento urbanístico distinto al que fue aprobado por la autoridad urbanística municipal y modificado a través de un dictamen estatal sin que haya tenido oportunidad de conocer y participar de dicha modificación; lo que pondría en cuestión la fortaleza de los principios de participación ciudadana, derecho a la ciudad y transparencia en materia urbanística.

Por último, el impacto negativo desde el punto de vista del financiamiento municipal para acometer los trabajos técnicos de modificación del instrumento urbanístico dictaminado negativamente por la Entidad federativa, la organización del procedimiento de audiencia pública y los costos de publicación e impresión (total o íntegra) del instrumento de planeamiento urbanístico modificado.

### 3.2. SOBRE EL ALCANCE DEL CONTENIDO DEL DICTAMEN DE CONGRUENCIA

Como se señaló, la concurrencia formal del Urbanismo mexicano hace indispensable establecer mecanismos de cooperación y coordinación interadministrativa, especialmente, en la fase de planeamiento, así se ha dejado claro por el Poder Judicial de la Federación bajo el principio de “congruencia” que determina que entre los instrumentos de planeamiento urbanísticos debe existir coordinación, debiendo sujetarse a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales conforme el ámbito de su competencia, para que exista compatibilidad (con el inmediato superior) entre estos, con la finalidad de establecer coherencia en el planeamiento urbanístico.

Hay que destacar que la LGAHOTDU obvia regular sobre el alcance del dictamen de congruencia, por lo que corresponderá al legislador de cada una de las Entidades federativas acometer un autocontrol para configurar límites a dicho dictamen, lo que evidentemente no representa un incentivo para el legislador estatal.

---

<sup>55</sup> Debo precisar para el lector ajeno al Derecho mexicano, que el Registro Público de la Propiedad y del Comercio al que hace referencia la LGAHOTDU está sometido a las competencias propias de cada una de las Entidades federativas.



Por lo que resulta preceptivo, a fin de dotar de claridad y certeza al alcance del ejercicio de facultades concurrentes, establecer límites jurídicamente admisibles bajo criterios técnico-jurídicos sobre el que puede versar el contenido de dicho dictamen de congruencia o, de lo contrario, el espacio de acción estatal resultaría de tal magnitud que tendría posibilidades de imponer un modelo urbanístico distinto.

### **3.2.1. La vigencia de los instrumentos de planeamiento supramunicipal como requisito indispensable de la emisión del dictamen**

Desde mi punto de vista, la finalidad central del dictamen de congruencia que diseña la LGAHOTDU radica en asegurar la previsión de las determinaciones supramunicipales (regionales, estatales, federales) establecidas en otros instrumentos de planeamiento (urbanísticos, medioambientales, protección civil, turismo, etcétera) en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico municipal<sup>56</sup>.

De tal manera que, de acuerdo con el sistema de planeamiento urbanístico (jerarquizado e interrelacionado) que establece la propia LGAHOTDU y el carácter vinculante de todos sus instrumentos para las autoridades competentes, resulta indispensable para el dictamen de congruencia -como requisito *sine qua non*- que exista determinación normativa supramunicipal; es decir, que existan los respectivos instrumentos de planeamiento supramunicipal<sup>57</sup> que -por su efecto normativo- vinculan tanto a la Federación, Entidades federativas y Municipios.

De ahí, el dictamen de congruencia tiene como punto de referencia la verificación del cumplimiento de las determinaciones de planeamiento superior al municipal, es decir, dicho dictamen abre la posibilidad para que la Entidad federativa realice un estricto control jurídico entre instrumentos de planeamiento. Por ende, legalmente,

---

<sup>56</sup> Sobre la vinculación jurídica entre instrumentos de planeamiento urbanístico y ambientales, la SCJN ha indicado que "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". Jurisprudencia: P./J. 38/2011. Registro: 160856 SJF (destacado mío).

<sup>57</sup> En México, de las 32 Entidades federativas, 15 de ellas "no se tiene evidencia de algún instrumento de planeamiento a nivel estatal. De las 17 restantes, Chihuahua y Guanajuato actualizaron sus instrumentos de planeación posterior a la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano". Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2020, de 31 de diciembre de 2019. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583206&fecha=31/12/2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583206&fecha=31/12/2019).



la autoridad estatal no tiene posibilidades jurídicas para fundar su dictamen de congruencia sin el parámetro de su propio instrumento de planeamiento (plan o programa), ya que esto llevaría a facilitar un control de oportunidad por parte del Estado con la incertidumbre para el Municipio, control que en mi opinión no encuentra cobertura legal alguna.

Este obstáculo para la Entidad federativa le impondría incentivos para ejercer sus facultades y aprobar sus respectivos instrumentos de planeamiento con incidencia territorial (especialmente el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>58</sup>); sin los cuales el dictamen de congruencia no tendría sustento jurídico y se convertiría en un mero instrumento para controlar la oportunidad de la decisión de planeamiento urbanístico municipal y sustituir a través de un dictamen el modelo urbanístico de un Municipio<sup>59</sup>.

Como ya quedó señalado, en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano quedan plasmadas, de manera previa, expresa e integral, las decisiones supramunicipales que permiten dotar de dirección y sentido al modelo urbanístico municipal y que, además, funciona como instrumento para confrontar la compatibilidad entre modelos territoriales, ambientales y urbanísticos (estatal y municipal).

Una vez que han sido aprobados los instrumentos de planeamiento estatales y el planeamiento urbanístico municipal<sup>60</sup> sometido a consulta, el dictamen de congruencia

<sup>58</sup> Este Programa empieza a concretar las decisiones sobre el suelo mediante la definición de acciones, determinación de metas y, especialmente, como un Programa coordinador de decisiones con incidencia territorial en el Estado (artículo 22, fracción II, LGAH16), como una especie de plan “bisagra” de acciones territoriales (federales, estatales y municipales) por lo que resulta trascendental para la armonización de acciones sobre el territorio y las urbanísticas, ya que, aglutina las diversas determinaciones planificadoras sobre el territorio de la federación y el estado en asuntos de ordenamiento territorial y ecológico, urbanismo, protección civil, turismo, etcétera; ver, artículo 29 LGAHOTDU.

<sup>59</sup> Según la Reglas de Operación, este supuesto podría suceder al menos en 30/32 Entidades federativas, ya sea porque no tienen instrumento de planeamiento estatal o dicho instrumento no está actualizado.

<sup>60</sup> Resultan un llamado de atención la omisión en la que se posicionan buena parte de los Municipios mexicanos que no cumplen con el deber de aprobar sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico, y por el otro, los efectos nocivos sobre el sistema de planeamiento urbanístico que se sustenta, precisamente, en la existencia de dichos instrumentos. Ya que “de los 2,457 municipios en el país, únicamente 609 municipios tienen Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y/o inscritos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio (RPPC) o instancia equivalente, que por ende, son los únicos instrumentos de planeación municipal vigentes y con validez oficial, lo que conlleva a concluir que sólo el 25 por ciento de los municipios del país cuenta con un instrumentos de planeación municipal”. En el caso de las zonas metropolitanas sujetas a un instrumento de planeamiento urbanístico específico la cuestión no evidencia mejores datos ya que “de las 74 zonas metropolitanas consideradas por CONAPO para el 2015, 33 de ellas han hecho esfuerzos para realizar instrumentos de planeación a nivel metropolitano. Sin embargo, estos instrumentos fueron publicados antes de la modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano por lo que no se encuentran actualizados” (datos a corte de mayo de 2019). Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2020, de 31 de diciembre de 2019. De acuerdo con el artículo tercero transitorio de la LGAHOTDU, de 28 de noviembre de 2016, las autoridades federales, estatales y municipales contaban con un plazo de un año para “crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias”.

Asimismo, el artículo quinto transitorio de dicha LGAHOTDU estableció “un plazo de dos años contado a partir



tiene elementos objetivos y previos para examinar el contenido del plan urbanístico municipal y confrontar la congruencia del modelo urbanístico municipal con los instrumentos supramunicipales aplicables.

Esta postura constriñe sustancialmente el espacio de acción estatal a través del dictamen de congruencia ya que la Entidad federativa queda sometida a las decisiones estatales plasmadas en sus instrumentos de planeamiento que también vinculan a la propia autoridad estatal.

La situación lleva a otro tipo de planteamiento, pasar de un control de oportunidad a un estricto control jurídico, que resulta acorde con la posición del Derecho urbanístico.

Si se admite que los instrumentos de planeamiento territorial y urbanísticos superiores al municipal tienen una fuerza vinculante para los Municipios (y para todas las autoridades federales y estatales), el contenido del dictamen de congruencia se circunscribe a verificar o garantizar que la autoridad municipal haya previsto las determinaciones de la norma de planeamiento superior, es decir, un control de legalidad o de juridicidad (competencia, jerarquía, procedimiento, fin) ya que se trata de la mera aplicación de las normas jurídicas existentes.<sup>61</sup>

### 3.2.2. Sobre la posible incongruencia entre contenidos de los instrumentos de planeamiento

Ahora bien, cabe otra posibilidad, que entre el instrumento de planeamiento urbanístico municipal y su correspondiente dictamen de congruencia se produzca incompatibilidad de decisiones ya que son el resultado del ejercicio discrecional (planificadora y normativa<sup>62</sup>)

Esta segunda posibilidad concreta el debate en la identificación del alcance de la discrecionalidad que la legislación urbanística otorga a cada una de las autoridades planificadoras. Ya que, la incongruencia del dictamen estatal debe dejar a salvo el ámbito

---

*de la entrada en vigor de este Decreto, se formularán, o adecuarán los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión a los que alude esta Ley...*

<sup>61</sup> La SCJN señala que *“la atribución constitucional de los Municipios en materia de desarrollo urbano no sea absoluta o irrestricta, pues está sujeta a lo ordenado en las leyes federales y estatales respectivas. Por tanto, la normativa y planificación en materia de asentamientos humanos operan de forma agregada y complementaria respecto de una misma zona geográfica, por lo que tanto las autoridades municipales, en su carácter de reguladoras de la zonificación y usos del suelo, como los particulares y otras autoridades competentes en el ámbito de sus atribuciones, deben atender y aplicar todas las normas federales, estatales y municipales en su conjunto”*. Tesis: 2a. CXXII/2017 (10a.) Registro: 2014924 SJF.

<sup>62</sup> Como ha dejado claro RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, la “discrecionalidad planificadora” se refiere a “la creación del supuesto de hecho por ponderación” mientras que la “discrecionalidad normativa” consiste en la “creación -en el marco de lo previsto por la legislación urbanística- de la consecuencia jurídica más adecuada al principio al que se le ha dado prevalencia en el juicio de ponderación”. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. **Metodología del Derecho administrativo**, Madrid: Marcial Pons, 2016, p. 161.



de discrecionalidad de la potestad planificadora municipal, de lo contrario, resulta contradictorio el ejercicio de una potestad planificadora sin contenidos discrecionales<sup>63</sup>.

Ante el universo de posibilidades de incongruencia o incompatibilidad de modelos urbanísticos la LGAHOTDU resulta omisa al señalar límites, condiciones o alcances del dictamen de congruencia. Su remisión a la ley estatal correspondiente imposibilita contar con un estándar para todo el territorio nacional sobre dicho dictamen de congruencia.

Para reforzar la decisión municipal en el planeamiento urbanístico, cabe recordar la influencia de la participación ciudadana en la configuración del modelo de ciudad que prevé la LGAHOTDU. Es decir, el principio de participación ciudadana se erige como un límite a la actuación de la Entidad federativa.

Si bien es necesario coonestar las decisiones supramunicipales y municipales derivadas de la materia concurrente, la participación ciudadana en el planeamiento urbanístico municipal impide que la autoridad estatal pretenda *i)* introducir modificaciones injustificadas de forma directa al plan urbanístico municipal por medio del dictamen de congruencia.

Por lo que, como se apuntó, requerirá la apertura del procedimiento de modificación de su respectivo plan estatal urbanístico o sectorial. Y *ii)* las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal sólo giran en torno a los aspectos municipales, de la ciudad, barrio o colonia, pero no sobre aspectos de interés regional, estatal o federal (intereses supramunicipales).

### 3.3. SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LAS HABILITACIONES ADMINISTRATIVAS DURANTE LA APROBACIÓN Y LA INSCRIPCIÓN DEL PLANEAMIENTO

Ahora bien, un punto relevante que pasa desapercibido por la LGAHOTDU se refiere a la situación de la expedición de títulos habilitantes (licencias, permisos, autorizaciones, etcétera)<sup>64</sup> durante la formulación o modificación del instrumento de planeamiento urbanístico que sirve de fundamento al contenido configurador de la respectiva habilitación administrativa; ya que, generan efectos jurídicos posteriores que pueden confrontarse con el modelo urbanístico adoptado después de su expedición<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Un ejemplo claro de la discrecionalidad planificadora se expresa en la determinación que hace la autoridad del conjunto de predios que van a ser considerados por los instrumentos de planeamiento urbanístico como "Área urbanizable" según el artículo 3 fracción II LGAHOTDU.

<sup>64</sup> Se refieren a la obligación legal de que el particular obtenga un documento de la Administración que le habilite a llevar a cabo determinada actividad (por ejemplo: fraccionar, subdividir, fusionar o construir); por lo que dicha actividad le estará prohibida realizarla hasta el otorgamiento del correspondiente título. La LGAHOTDU refiere a estos títulos habilitantes (autorizaciones, licencias o permisos) en la materia, especialmente en los artículos 11 fracción XI, 60 y 113.

<sup>65</sup> Al respecto, los tribunales federales sostienen que "las licencias de construcción o edificación tienen como



Si la expedición de dichas habilitaciones en materia urbanística debe tener un fundamento jurídico específico y en este caso la norma jurídica (plan urbanístico municipal) que le dota de fundamento se encuentra en fase de formulación o modificación, resulta indispensable ofrecer certeza sobre la configuración que hará la habilitación administrativa respectiva<sup>66</sup> y dicha certeza según el actual diseño del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico municipal (artículo 30 LGAHOTDU) se produce -como ya se advirtió- hasta su inscripción registral correspondiente.

De ahí que, el plan urbanístico deba ser entendido como garantía del ciudadano frente a la actuación de la autoridad planificadora urbanística que al decidir o configurar un determinado modelo urbanístico ha limitado sustancialmente el margen de discrecionalidad del que goza, ya que, ofrece certeza, seguridad jurídica y ofrece estabilidad para el acceso a la tutela judicial efectiva<sup>67</sup>.

Por lo que, resulta necesario desde la LGAHOTDU la concreción de la suspensión de la expedición de los diferentes títulos habilitantes durante el proceso de formulación o modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico (plan municipal de centro de población, plan parcial, polígono de actuación y plan simplificado), ya que la indeterminación normativa abona al margen de apreciación (y corrupción) sencillamente porque el actual diseño normativo deja al arbitrio del Ayuntamiento adoptar la suspensión de dicha expedición con los efectos negativos para el propio modelo urbanístico que se pretende adoptar así como para evitar la posterior responsabilidad patrimonial por cancelación del correspondiente título habilitante.

---

*fundamento y origen, las disposiciones relativas al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano, las cuales son de orden público e interés social, pues establecen reglas y principios que aseguran beneficios colectivos, entre otros, los relativos al medio ambiente sano y a la vivienda digna y adecuada; de ahí que dichos actos administrativos representan la individualización del orden público e interés social mencionados, al gozar de una presunción de legalidad y de un carácter ejecutivo, esto es, se presume que son acordes con las normas conforme a las cuales las autoridades proceden a su emisión y, por ende, son ejecutables, mientras no se demuestre lo contrario” Tesis: IV.2o.A.119 A (10a.) Registro: 2011457 SJF.*

<sup>66</sup> Así el artículo 113 LGAHOTDU: “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.*

*Los certificados parcelarios otorgados por el Registro Agrario Nacional o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de predios de ejidos o comunidades, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios establecidos en los planes o programas de Desarrollo Urbano vigentes y aplicables a la zona respectiva”.*

Desde el espacio jurisdiccional la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido que “los planes de desarrollo urbano son de observancia obligatoria al otorgar permisos de construcción”. Tesis 2a.CXXIII/2017 (10a.) Registro: 2014925 SJF.

<sup>67</sup> Cabe recordar que los planes urbanísticos contienen “normativa” de “cumplimiento obligatorio” para “ordenar cualquier construcción”. Tesis 2a.CXXIII/2017 (10a.) Registro: 2014925 SJF.



Otro problema radica en que la certeza y publicidad de las normas jurídicas sorprendentemente no se produce con la publicación oficial del instrumento de planeamiento urbanístico municipal, porque como evidencian los multicitados artículos 30 y 44 LGAHOTDU, pueden producirse modificaciones al instrumento de planeamiento, aprobado en sede municipal y publicado oficialmente, a través del posterior dictamen de congruencia emitido por la autoridad urbanística estatal que cabe recordar que según LGAHOTDU *“tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta”*. Lo que reitera el inoportuno momento en el que la LGAHOTDU prevé para la emisión del dictamen de congruencia estatal y que rompe el sentido del mecanismo de coordinación y de la participación ciudadana en materia urbanística.

Desde mi punto de vista, la LGAHOTDU debe establecer un estándar legal uniforme para todo el territorio y determinar que el dictamen de congruencia debe rendirse siempre de manera previa a que se produzca la aprobación del planeamiento urbanístico municipal por parte del Ayuntamiento, tal vez, dentro de la fase de *“formulación del proyecto”* para que dentro de un plazo razonable las autoridades estatales emitan el respectivo dictamen y su contenido sea atendido en el proyecto que será sometido a consulta pública.

De esta forma, se excluye del ámbito de decisión particular de cada una de las Entidades federativas para regular el momento y plazos de emisión del dictamen de congruencia fortaleciendo así la uniformidad del diseño legal en todo el territorio nacional.

Además, la ciudadanía tendría acceso a un proyecto urbanístico que ha sido previamente dictaminado como congruente por la autoridad estatal competente, por lo que la participación ciudadana se referirá a los aspectos meramente locales o municipales empatados con el diseño urbanístico y territorial superior.

De esta manera, en caso de la emisión de un dictamen de incongruencia por parte de la autoridad estatal cualquier Municipio en México tiene aún posibilidades para acometer de manera más eficiente modificaciones al proyecto de plan urbanístico municipal y pueda servir de elemento de justificación para la respuesta a los planteamientos imprevistos y así se someta a la aprobación del Ayuntamiento de manera definitiva conforme a sus potestades normativas y planificadoras plasmadas en el artículo 115 CF.

Por lo que, se favorece la certeza y seguridad jurídicas para que el instrumento de planeamiento urbanístico aprobado en sede municipal sea el documento final que verá la publicación oficial y su correspondiente inscripción.





**Figura 2** – Propuesta de ubicación del *dictamen de congruencia* en el procedimiento arts. 30 y 44 LGAHOTDU (*elaboración propia*)



#### 4. CONCLUSIONES

1. El carácter concurrente de la materia de Urbanismo lleva implícita la necesidad de potenciar el deber de colaboración en el sistema federal mexicano y, por ende, diseñar mecanismos de coordinación y cooperación que impulsen el ejercicio pacífico de las competencias de los sujetos jurídico-públicos involucrados.
2. La situación de que algunas Entidades federativas hayan reformulado la posición del dictamen de congruencia en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanísticos municipal como requisito previo a la aprobación del Ayuntamiento en principio supera los inconvenientes del diseño de la LGAHOTDU que se han planteado aquí, pero también dicha pauta legislativa estatal altera las bases de la materia, lo que deja abierta la posibilidad de diferenciar en qué casos queda en manos del legislador estatal traspasar las bases generales haciendo más complejo la relación legislativa (federal-estatal).
3. El tratamiento diferenciado del dictamen de congruencia por parte de un grupo de Entidades federativas posiciona a este concreto aspecto del Derecho urbanístico en un alto margen de diferenciación que debilita los estándares básicos de la LGAHOTDU.
4. La elemental configuración federal actual de la LGAHOTDU sobre el dictamen de congruencia provoca la carga de desarrollo legislativo a las propias Entidades federativas que son el mismo nivel encargado de dictaminar la congruencia del planeamiento municipal con el planeamiento supramunicipal, de ahí que haya desincentivos para que sea la misma ley estatal la que diseñe mecanismos de contención a las amplias posibilidades de la Administración planificadora estatal.



5. El dictamen de congruencia que diseñó de manera genérica la LGAHOTDU tiene el riesgo de ser utilizado por la Entidad federativa como instrumento para desplazar las decisiones del planeamiento urbanístico municipal e imponer decisiones urbanísticas en sede municipal que no han sido discutidas y adoptadas en sede el gobierno municipal.
6. La legislación urbanística de las Entidades federativas tampoco evidencian límites para controlar el alcance del contenido del dictamen de (in)congruencia para contener las posibilidades de intromisión estatal en las determinaciones de planeamiento urbanístico municipales.
7. Aunado a lo anterior, el dictamen de congruencia al tener posibilidades para desplazar la decisión urbanística municipal, además, desdeña el papel de la participación ciudadana que se desarrolla en el procedimiento de aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico municipal.
8. Las posibilidades del actual diseño legislativo sobre el dictamen de congruencia dejan sentado el escenario para que sea en sede jurisdiccional el lugar en el que se defina el contenido de determinado modelo urbanístico municipal. Aunque se admita como cauce a la solución de diferendos competenciales también es cierto que confiar el esquema de planeamiento urbanístico municipal en la opción de la intervención jurisdiccional<sup>68</sup> evidencia una versión patológica del sistema de relaciones jurídicas entre los ámbitos territoriales de decisión urbanística.
9. Si bien el dictamen como técnica de coordinación resulta necesario en una materia sobre la que se ejercen facultades concurrentes, dicha técnica no debe ser obstáculo para favorecer la adopción de decisiones coonestadas, pero tampoco ser utilizado para desdeñar la decisión municipal dotada de autonomía y de legitimidad democrática (Ayuntamiento) y los principios de “participación ciudadana” y “derecho a la ciudad” (audiencia pública).
10. Debe ser la propia LGAHOTDU la que configure con mayor precisión los límites y alcances jurídicos del dictamen de congruencia y vincularlo directamente al sistema de planeamiento urbanístico que la misma ley general ha diseñado y, así ofrecer una misma regulación en todo el Derecho urbanístico mexicano e incentivar un sistema de relaciones jurídicas que prevengan en mayor medida el conflicto.
11. La ausencia de instrumentos (normas) de planeamiento (estatales y municipales) que evidencia el alto número de Entidades federativas sin instrumento de planeamiento estatal o sin que dicho instrumento haya sido actualizado conforme a las nuevas reglas de la LGAHOTDU, aunado al enorme número de Municipios sin

---

<sup>68</sup> Sobre el tema del control judicial del planeamiento urbanístico, remito a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO que, entre otras ideas, señala que se debe “reducir la asimetría que se produce entre la norma de conducta (que impone ponderar) y la de control (que debe consistir en la constatación positiva de que la decisión sobre planeamiento es fruto de una ponderación justificada)”. RODRÍGUEZ DE SANTAIGO, José María. “Ponderación y actividad planificadora de la Administración”, **Ponderación y Derecho administrativo**, Ortega, L., y S., de la Sierra (coords.), Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 132.



sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico, hacen del Urbanismo mexicano un espacio sometido a la oportunidad, la improvisación, la imposición y la corrupción; y el menosprecio por el cumplimiento del Derecho urbanístico en su conjunto.

## 5. REFERENCIAS

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. Derecho urbanístico. La evolución del Derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años, **Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana**, México: No. 10, t. 1, julio, 1978.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. **La ciudad, la propiedad privada y el derecho**, México: El Colegio de México, 1999.

AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, y CANCINO, Miguel Ángel. Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano, **La Constitución y el medio ambiente**, México: UNAM, 2007.

BASSOLS RICARDEZ, Mario. México: la marca de sus ciudades, **Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto**, México: FCE-Conaculta, 1ª. reimp., 2013.

CRESPO OVIEDO, Luis Felipe. Espacio, territorialidad y poder, **Ciudades**, Puebla: RNIU, No. 70, abril-junio, 2006.

DÍEZ SASTRE, Silvia. **La formación de conceptos en el Derecho público**, Madrid: Marcial Pons, 2018.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. **El federalismo**, México: UNAM, 1995.

IRACHETA, Alfonso. Metropolización y gobernanza. La marca del siglo XXI, **Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias**, México: Siglo XXI, 2016.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. **Propiedad privada y determinaciones urbanísticas**, México: Tirant Lo Blanch-UNACH, 2016.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. **Autonomía municipal y planeamiento urbanístico**, México: Fontamara, 2007.

LÓPEZ VELARDE VEGA, Óscar. El nuevo marco jurídico e institucional de los asentamientos humanos, **Actualización jurídica**, México: UNAM, 1994.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. **Metodología del Derecho administrativo**, Madrid: Marcial Pons, 2016.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. "Ponderación y actividad planificadora de la Administración", **Ponderación y Derecho administrativo**, Ortega, L., y S., de la Sierra (coords.), Madrid: Marcial Pons, 2009.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoría general del Derecho administrativo como sistema**, Madrid: Marcial Pons-INAP, 2003.

SEDATU. **Lineamientos simplificados. Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano**, México, [2019?]