



Provincia

ISSN: 1317-9535

cieprol@ula.ve

Universidad de los Andes

Venezuela

Jiménez Dorantes, Manuel
Ciudades rurales en Chiapas. Una mirada desde el derecho urbanístico
Provincia, núm. 21, enero-junio, 2009, pp. 61-78
Universidad de los Andes
Mérida, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55513212005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Ciudades rurales en Chiapas. Una mirada desde el derecho urbanístico¹

Rural cities in Chiapas. An insighy from urbatistic law

Jiménez Dorantes, Manuel²

E-mail: manueljd@unach.mx

Recibido: 30-10-08 / Aceptado: 13/02/09

Resumen

La ordenación urbanística de los poblados rurales en el Estado mexicano de Chiapas, debe encajar en las reglas y principios del Derecho urbanístico y del Derecho administrativo general. Por ello, de la aplicación del método sistemático, el análisis demuestra las carencias y los requerimientos jurídicos que deben seguir las Administraciones públicas -estatal y municipal- para formular los instrumentos de planeamiento urbanístico conforme los principios establecidos en el ordenamiento jurídico.

PALABRAS CLAVE: Urbanismo, municipio, relaciones intergubernamentales, Chiapas.

Abstrac

The urban organization of the rural communities in the Mexican state of Chiapas, should follow the rules and principles of the land use Law and of general administrative Law. Because of this, from the application of the systematic method, the analysis demonstrates the legal gaps and the judicial requirements which public Administrations –state and municipal- ought to follow in order to formulate urban planning tools according to the principles established in judicial norms.

KEY WORDS: Land use law, municipality, intergovernmental relations, Chiapas.

1. Planteamiento

Este trabajo se refiere a algunos resultados de la investigación sobre sistemas jurídicos de ordenación territorial y urbanística de los “pequeños” Municipios del Estado de Chiapas que están sujetos a una serie de acciones estatales para su reordenación urbanística. El objetivo consiste en someter al análisis jurídico las posibilidades, alcances y carencias de la ordenación urbanística de los centros de población rurales en el Estado de Chiapas. A través del método del *sistema del Derecho administrativo*³ será posible identificar la coherencia del régimen de ordenación urbana de las poblaciones rurales estatales así como las incompatibilidades con el sistema jurídico-urbanístico. De tal manera que el modelo específico se sostenga en el régimen general del Derecho administrativo y con los principios constitucionalmente previstos.

Durante un largo periodo, la ordenación urbanística de los centros rurales de población en Chiapas se caracterizó por la desatención de las Administraciones públicas estatales y municipales. Por un lado, las políticas y acciones estatales obviaron las grandes necesidades y carencias de los centros de población rurales y, por el otro, en el ámbito local, la incapacidad técnica y humana de las entidades municipales para comprender y afrontar los retos de su dinámica urbana así como la complicidad política de sus gobernantes con los profundos cacicazgos en algunos pueblos, provocaron el aumento de la inobservancia y la impunidad sistemática del Derecho urbanístico.

En la actualidad el régimen urbanístico de los centros rurales en el Estado de Chiapas está determinado -en mayor medida- por el “Programa Ciudades Rurales Sustentables”⁴ (CRS) como instrumento rector de las políticas, principios, directrices y acciones públicas y privadas dirigidas a superar los problemas públicos que derivan de la dispersión territorial y las condiciones de vida de la población rural en el Estado. A través de este Programa Estatal se pretende concentrar a alguna parte de la población dispersa en el Estado en determinados centros de población y favorecer el desarrollo urbano de los pequeños poblados, crear nuevos centros de desarrollo económico, diversificar las actividades productivas y facilitar -al Estado y Municipio- la prestación de servicios públicos básicos. En este proyecto se han incorporado diversos órganos de la

Administración pública estatal y federal, así como algunas empresas privadas que “desinteresadamente” aportarán recursos económicos e instalarán en las Ciudades Rurales agencias o sucursales propias. Hasta aquí la idea central del Programa de Ciudades Rurales Sustentables.

En este sentido, el Programa de Ciudades Rurales Sustentables presenta algunos aspectos que deben ser considerados desde la perspectiva de la Sociología, Economía, Cultura, Arquitectura, etcétera. No obstante, este trabajo sólo se centra en los aspectos de la Ciencia jurídica, ya que resulta indispensable analizar las necesidades, fortalezas y debilidades del régimen urbanístico chiapaneco para enfrentar con mayores posibilidades de éxito el encaje de las CRS con los principios, valores y reglas determinadas por el Derecho urbanístico.

2. Ciudades rurales en el régimen urbanístico de Chiapas

Desde el aspecto urbanístico, el Estado de Chiapas (México) se caracteriza por la diversidad de centros de población en todo el territorio estatal. Por un lado, se encuentran algunos de sus principales centros de población que, en el sistema urbanístico, pretenden funcionar como ejes de desarrollo regional (Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, Comitán y San Cristóbal de Las Casas).

Estas ciudades principales se caracterizan por un crecimiento urbanístico constante y la necesidad de ordenar racionalmente la utilización de su territorio, así como por el alto índice de especulación del suelo, deterioro ambiental de sus centros de población, adecuación del modelo urbanístico a exigencias parciales y particulares, inactividad de las autoridades estatales y municipales en la aplicación de los programas y mecanismos de control de la legalidad urbanística, en definitiva, la inobservancia de las normas jurídicas (reglas y principios) de ordenación territorial, urbanística y ambiental.

Por otro lado, se encuentran la mayor parte de centros de población en el Estado de Chiapas cuyas características urbanas resaltan por la dispersión poblacional, carencia de servicios públicos, ausencia de equipamiento e infraestructura urbana básica, vulnerabilidad de su población

debido al asentamiento en zonas de riesgo y, en definitiva, la inexistencia de modelos estatales y municipales específicos de crecimiento urbanístico para cada caso concreto.

Desde este momento hay que mencionar que no existe un criterio jurídico uniforme sobre la idea o concepción de “población rural” que permita distinguir los casos de regulación específica y, por ende, la aplicación de soluciones.

Los criterios utilizados por el legislador estatal son variados y contradictorios. El criterio demográfico es el más utilizado, según la Ley de categorización político-administrativa de los núcleos de población del Estado de Chiapas⁵: *Ciudad* 10'000 habitantes, *Villa* entre pueblo y ciudad al menos 5'000 hab. *Pueblo*, población pequeña de 2'500 habitantes, *Ranchería*, *Colonia*, *Paraje*, *Cantón* o *Ribera* de 300 habitantes y con población dedicada a las actividades rurales. Por otro lado la Ley de desarrollo urbano del Estado⁶ menciona que la “comunidad rural” son aquellos asentamientos humanos con menos de 2'500 habitantes y con actividades primarias, mientras que la “comunidad urbana” son los asentamientos humanos con más de 2'500 habitantes que sirve de “apoyo” a comunidades rurales y con servicios elementales. Como se evidencia, la realidad es mucho más compleja que estos criterios mínimos sobre la realidad urbanística municipal del Estado.

Aunado a lo anterior, el régimen jurídico del Urbanismo en Chiapas carece de los instrumentos esenciales de planeamiento urbanístico que determinan la legislación federal y estatal en la materia. Sólo las ciudades principales cuentan con algunos instrumentos de planeación urbana que –al igual de lo que sucede en otros modelos estatales– han sido superados paulatinamente por selectivos cambios de uso del suelo que se alejan de la visión integral y sustentable del territorio y favorecen intereses particulares (individuales o grupales) en contra de los valores, principios e intereses públicos a los que debe someterse cualquier nivel de la Administración pública en México. Esta situación favorece la arbitrariedad de las autoridades urbanísticas (estatales y municipales) en detrimento de los principios, objetivos, fines y criterios que establecen las diversas normas jurídicas en la materia y dejan al Derecho urbanístico en una completa inobservancia de su régimen sancionador.

Por lo que respecta a los centros rurales de población la cuestión se agrava debido a la ausencia de los instrumentos estatales y municipales de planeamiento, a la debilidad del régimen democrático de sus autoridades y la fuerza real de los caciques, así como a la incapacidad técnica, financiera y humana de la mayor parte de los Municipios en los que se encuentran los centros rurales de población en Chiapas. El crecimiento desordenado e improvisado de los centros rurales de población plantea un reto para revertir las consecuencias negativas del desorden urbanístico en dichas poblaciones rurales e impedir, entre otras cosas, la vulnerabilidad de su población, utilización irracional del suelo, deterioro ambiental y la baja calidad de vida de la población rural⁷.

El modelo de ordenación urbana de los centros rurales de población que se propone para este año presenta dos grandes retos urbanísticos. Por un lado, la fundación de centros de población y, por el otro, el crecimiento de centros de población para concentrar a la población dispersa en el ámbito rural. Ante ambas realidades diferenciadas el sistema requiere de explicaciones separadas y soluciones específicas para enfrentar con mayores posibilidades de éxito su encaje jurídico.

2.1 Sobre el modelo de fundación de centro de población

A partir de la desaparición del centro de población Juan de Grijalva por los motivos que la hayan originado⁸ –y que no corresponde analizar en este caso- fue necesario reubicar a su población en otro espacio del territorio estatal y también municipal.

Los mecanismos jurídicos en este caso concreto ejercen su influencia sobre dos cuestiones esenciales para afrontar los retos de un nuevo centro de población. Por un lado la fundación del centro de población en el territorio de un Municipio del Estado de Chiapas. De acuerdo con el régimen de fundación de nuevos centros de población la determinación sobre dicha fundación corresponde –al igual que en otros modelos estatales- al Congreso del Estado con la opinión previa del Ayuntamiento que ejerce su jurisdicción en el territorio en el que se ubicará físicamente el nuevo centro de población⁹.

Por otro lado, el centro de población se inserta automáticamente en el régimen de competencias concurrentes en materia de Urbanismo que

determina con claridad la Constitución federal (CF), por lo que, una vez fundado o, en su caso, recategorizado el nivel del centro de población, éste quedará bajo el planeamiento, ejecución y control urbanístico del Municipio correspondiente conforme las determinaciones legales aplicables.

Por ello, según el sistema de planeamiento urbanístico federal, estatal y municipal, la planeación urbanística de los centros de población independientemente de la antigüedad de su fundación corresponde al centro de decisión público de ámbito local, en definitiva al Ayuntamiento. En este sentido, corresponderá la formulación, aprobación y ejecución del Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población a los órganos públicos del Municipio conforme las determinaciones de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y el Programa Municipal de Urbanismo, en coherencia con el sistema de planeamiento escalonado que diseña la misma Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). Es decir, las determinaciones del Programa de Centro de Población son cuestiones de repercusión municipal que corresponde atender a cada uno de los Municipios por considerarse de naturaleza municipal conforme el artículo 115, fracción III CF.

Por otro lado, evidentemente, la concurrencia del régimen urbanístico mexicano posibilita la intervención de la Entidad federativa para incidir en la conformación del sistema urbanístico municipal y, por lo que ahora interesa, de centro de población. No obstante, esta intervención supralocal no opera de cualquier forma y en cualquier condición sino que, por el contrario, queda sujeta a unas reglas claras que permitan dar coherencia al sistema urbanístico y proteger al Municipio de posibles intromisiones antijurídicas por parte de los órganos del Estado.

En este sentido, la Ley General de Asentamientos Humanos remite al sistema de planeamiento como el mecanismo por el cuál se van estableciendo las relaciones intergubernamentales, especialmente, a través del modelo urbanístico previsto en los programas estatales y regionales de desarrollo urbano. A partir de las determinaciones de los programas supramunicipales (que dicho se de paso son jurídicamente vinculantes) se desarrollarán cada uno de los modelos municipales y de centro de población para particularizar a sus necesidades urbanísticas locales. De ahí la fuerza y solidez del sistema escalonado de planeamiento urba-

nístico.

2.2 Sobre el modelo de crecimiento de centro de población

En este segundo modelo, la cuestión parece tener una solución mucho más clara respecto del planeamiento urbanístico aplicable. En la mayor parte de los casos de las ciudades rurales sustentables, las actividades públicas se refieren a concentrar la población rural en determinados centros de población con capacidad para acoger nueva población y facilitar la prestación de servicios públicos que corresponden a un área urbana en el ámbito rural.

En este caso, se parte de una idea clara. Se trata de un centro de población preexistente que va a recibir nueva población y, en consecuencia, necesitará aprovechar sus espacios urbanizables o, ante la insuficiencia de suelo apto para la urbanización, entonces se necesitará la determinación o ampliación de su reserva que permita acoger –desde el punto de vista urbanístico- la nueva población.

En este caso, las normas urbanísticas han determinado con rotundidad que corresponde a los Municipios la regulación y planeación sobre el crecimiento de sus centros de población¹⁰. Nuevamente, la Entidad federativa ha tenido ya la oportunidad jurídica de intervenir y conducir la actuación municipal sobre la elección del modelo urbanístico de sus centros de población a través de los respectivos programas urbanísticos, territoriales, ambientales y forestales supramunicipales. De ahí que no haya habilitación jurídica alguna para que la Entidad federativa intervenga arbitrariamente en el diseño urbanístico de la zona de crecimiento municipal. Sencillamente porque no tiene habilitación constitucional ni legal para asumir el papel planificador de centros de población sino que su papel coordinador tiene un momento jurídico cuando el mismo Estado –desde su visión supralocal e integral- diseña un modelo urbanístico estatal o regional para que, a partir de sus determinaciones plasmadas en los instrumentos estatales de planeamiento, las demás Administraciones públicas (especialmente las municipales) tengan un referente urbanístico claro para enfrentar con mayores posibilidades de éxito su propio modelo de crecimiento urbanístico (municipal y de centro de población).

3. Debilidades y carencias del régimen urbanístico de las poblaciones rurales

Resulta evidente que el sistema jurídico de ordenación urbanística en el Estado de Chiapas impide la intervención directa y unilateral de la Entidad federativa en el modelo urbanístico municipal y, especialmente, de sus centros de población.

Ahora bien, la Entidad federativa sí tiene oportunidad de incidir en los modelos urbanísticos municipales y de población a través de la determinación de sus programas y, en consecuencia, modelos de ordenación territorial (urbanística y ambiental, especialmente), a partir de los cuales, todos los Municipios deberán respetar las determinaciones estatales con impacto territorial previamente programadas en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, Programa Regional de Desarrollo Urbano y Programa Ecológico de Ordenamiento Territorial. De ahí, las determinaciones del sistema de planeamiento urbanístico y ambiental diseñado por el legislador federal en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ahora bien, en la legislación urbanística estatal de desarrollo, aunque se prevé el diseño del Programa Integral de Desarrollo Urbano que determina la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas (arts. 24, fracción IV y 33), este instrumento resulta ineficaz para encajar con éxito la participación estatal en la ordenación urbana municipal. Ya que, este Programa Integral (denominado "Plan Maestro" en el Programa de Ciudades Rurales Sustentables) no habilita jurídicamente la intervención del Estado en el urbanismo municipal (y mucho menos de Centro de Población) debido a las limitaciones que el propio legislador estatal determinó¹¹ para garantizar en alguna medida la autodecisión municipal respecto del modelo urbanístico para cada uno de sus centros de población¹².

Para fortalecer la capacidad de decisión municipal en el diseño de su propio modelo urbanístico, desde hace algunos años, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fortalecido el ámbito de decisión (política y jurídica) de los Municipios al establecer que si bien es cierto el Estado tiene posibilidades de emitir bases generales sobre asuntos municipales ello no implica que *"esa facultad legislativa del Estado para*

regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último"¹³.

En este orden de ideas, el problema jurídico fundamental que al que se enfrenta la ejecución del Programa de Ciudades Rurales Sustentables radica en que en el Estado de Chiapas no existen los Programas urbanísticos estatales lo que implica que el propio Estado a dejado de utilizar los instrumentos de planeamiento que le otorga la legislación urbanística para poder dirigir o delimitar la acción de planeamiento municipal. Como fácilmente se deduce, los Municipios no cuentan con el referente urbanístico supralocal que les permite concebir su modelo urbanístico local atendiendo criterios y visiones regionales, por lo que, difícilmente puede funcionar el sistema de instrumentos de planeamiento urbanístico estatal. En este mismo orden de ideas, el mismo Estado no ha expedido alguna reglamentación de la Ley de Desarrollo Urbano estatal que desarrolle algunas de las disposiciones básicas sobre el uso del suelo o los destinos, es más, en caso de ausencia de planeamiento urbanístico las autoridades no pueden negar o suspender la expedición de licencias de construcción lo que complica aun más la previsión de un modelo urbanístico concreto para cada Municipio (rural o urbano).

Además, cuando se pretende enfrentar el diseño urbanístico municipal en el ámbito rural, la incapacidad técnica y financiera de dichos Municipios incrementan considerablemente el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Urbanismo.

No obstante, como el territorio no puede dividirse conforme las diferentes competencias con incidencia territorial de los diversos centros de decisión (federal, estatal y municipal), el régimen urbanístico determina algunos mecanismos de colaboración entre las entidades territoriales del Estado mexicano ante la complejidad, incapacidad o desdén por el ejercicio de las competencias propias.

En este caso, es necesario determinar algunos de los mecanismos de colaboración entre la Entidad federativa y el Municipio en el modelo de urbanismo rural en Chiapas.

4. La intervención estatal en asuntos municipales. La diferenciación municipal y el Convenio como único instrumento jurídico adecuado para la intervención estatal en el Urbanismo rural en Chiapas

Como se ha dicho, el régimen constitucional mexicano prevé la posibilidad de que algunos Municipios no tengan la posibilidad real de ejercer adecuadamente sus competencias provocando con ello un desajuste al sistema de competencias y un daño a los particulares. Por ello, la misma Constitución federal determina los mecanismos a través de los cuáles las entidades supramunicipales pueden intervenir en asuntos municipales sin que esto implique la invasión del ámbito competencial de los Municipios.

El régimen municipal mexicano tiene un ámbito propio garantizado por el artículo 115 CF y, en algunos casos, por la ampliación que realiza la Constitución estatal y que, conjuntamente con la federal, ejercen mandato al legislador para que, a través de la ley, traslade a los Municipios nuevos asuntos que atender en régimen de autonomía, como es el caso de aquéllos “grandes” Municipios con capacidades para afrontar con éxito mayores ámbitos materiales de intervención local.

Si bien es cierto, la cláusula residual juega a favor de las Entidades federativas (artículo 124 CF), el legislador estatal está vinculado constitucionalmente a permitir la participación municipal en aquellos asuntos de competencia supramunicipal que pueden tener repercusión en el ámbito municipal así como la capacidad decisoria cuando el asunto de que se trate tenga estricta influencia local. De tal manera que, la disposición constitucional de ampliación de competencias municipales [art. 115, fracción III, i) CF] funciona como *mandato de atribución de competencias* municipales al legislador estatal, siempre y cuando el Municipio tenga posibilidades (*objetivamente*) de encargarse de dicha materia y que la intervención municipal sobre ésta produzca mayores ventajas y beneficios en su ejecución (*eficacia*)¹⁴.

Ya que la Constitución federal, además de delimitar los asuntos “mínimos” que corresponde ejercer a cada uno de los Municipios mexicanos, deja el “*mandato objetivo*” al legislador de las Entidades federativas para que, previamente a su ponderación¹⁵ de intereses, bienes y valores, am-

plíe el listado de asuntos públicos de competencia municipal [art. 115, fracción III, i) CF]. Es decir, cuando los Municipios tengan capacidad¹⁶ para hacerse cargo de un asunto bajo su responsabilidad, la ley del Estado¹⁷ debe trasladar la materia al ámbito de competencias municipales, lo que dicho de otra forma, cuando la ley niega las competencias municipales, existiendo capacidad municipal para desarrollar la materia, estará contraviniendo el sentido que sustenta el régimen constitucional del Municipio.

Pero cabe resaltar ahora que la misma Constitución federal posibilita que el legislador estatal establezca un régimen diferenciado entre los Municipios de su Estado para que, atendiendo a las capacidades de cada Municipio, pueda favorecer o ampliar su ámbito de decisión y responsabilidad a aquellos Municipios que tengan posibilidades de ejercer sus competencias sobre más asuntos de los que, constitucionalmente, deben ejercer¹⁸.

Como se ha advertido en párrafos anteriores, la *subsidiariedad* municipal está constitucionalmente limitada al *principio de eficacia* y, según la disposición constitucional [art. 115, fracción III, i) CF], la posibilidad de ampliar el cúmulo de materias o asuntos municipales está determinada, por un lado, por la "*cláusula residual*" a favor de las Entidades federativas, así como, por el "*principio de diferenciación*" que se centra en las características o peculiaridades propias de cada Municipio (rural, urbano, conurbados), de ahí, el tratamiento diferenciado en el régimen municipal mexicano, que dicho sea de paso, ha sido tratado con desdén por el legislador. La *subsidiariedad* municipal también encuentra límite constitucional en el "*principio de adecuación*" que se basa en la capacidad real de cada Municipio para gestionar la materia o asunto¹⁹, en este caso, el Urbanismo.

Ahora bien, por lo que se refiere a los Municipios rurales, la Norma fundamental prevé los casos en que, a diferencia de los Municipios con particularidades y capacidades reales (grandes ciudades), haya Municipios que no tengan posibilidades para ejecutar adecuadamente la materia municipal (ciudades rurales).

Como evidencia la Constitución federal, se impide que la "eficacia" posibilite la intervención excesiva de la Entidad federativa cuando el Municipio no tenga capacidad para ejercer adecuadamente sus com-

petencias urbanísticas y se anule o suspenda el principio de autonomía municipal. Este ámbito de presencia y decisión municipal es fundamental para los Municipios rurales “como parte del proceso de descentralización político-territorial para asegurar no sólo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la participación democrática, partiendo de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales”²⁰. Por lo que, el Texto constitucional federal establece mecanismos para garantizar que los asuntos de competencia municipal se ejerzan adecuadamente, a través de la colaboración estatal, cuando *-a juicio del Ayuntamiento-*²¹ los Municipios no tienen capacidad para hacerlo eficazmente.

Por ello, la Entidad federativa encuentra límite a su actuación sobre asuntos urbanísticos municipales ante la falta de capacidad local, de manera que, no es posible –formalmente o de *facto*- en el sistema municipal chiapaneco que la Entidad federativa pueda extraer del ámbito municipal los asuntos que le han sido encomendados bajo el pretexto de falta de capacidad municipal para desarrollar adecuadamente la materia. Sino que, a solicitud expresa del Ayuntamiento, la Entidad federativa deberá *asistir* a los Municipios en el ejercicio de sus funciones pero atendiendo a la proporcionalidad de la intervención estatal para que el impacto sobre los principios de autonomía municipal y de competencia sea mínimo.

Como se ha intentado exponer en las páginas anteriores, resaltan las múltiples limitaciones del Estado para inmiscuirse en los asuntos urbanísticos municipales, ya que, dicha intervención estatal –por lo que aquí importa- sólo viene determinada por las normas en:

- a. expedición de las leyes y reglamentos de Urbanismo en el Estado.
- b. Formulación y aprobación de planeamiento estatal y regional.
- c. Colaboración con el Municipio mediante solicitud de éste y a través de convenio interadministrativo.

Por lo que respecta a esta última posibilidad, el Municipio cuenta con la habilitación constitucional (art. 115) y legal (art. 9 LGAH) para intervenir decisivamente en los asuntos urbanísticos de su interés local. Ahora bien, tal como es el caso del Urbanismo rural en Chiapas, sucede que el propio Municipio no tiene las capacidades para asumir con éxito

sus responsabilidades de planeamiento urbanístico y, por ende, llegue a provocar consecuencias negativas en sus sistemas de ordenación urbanística y territorial.

Esta situación tiene su solución jurídica en algunos instrumentos de aplicación del principio de colaboración del sistema territorial mexicano. Si bien es cierto que los Municipios tienen posibilidades de regular, planear, aplicar y controlar su crecimiento urbanístico, también es cierto que la Constitución federal ha previsto la posibilidad de que algunos Municipios –como los que están previstos en el sistema de CRS- no cuenten con la capacidad y las condiciones idóneas para afrontar con éxito su sistema de ordenación urbanística. Esta situación se agrava más en el modelo de Chiapas en el momento en que tampoco el Estado cuenta con los instrumentos básicos de ordenación urbanística previstos en sus propias leyes aplicables y, por ende, el Urbanismo en Chiapas se caracteriza por su improvisación, debilidad de su sistema de planeamiento, desviación de poder, fraude a la Ley, la inobservancia de las determinaciones legales (federales y estatales)²² y, en definitiva, impunidad y corrupción.

Respecto de la intervención estatal en los asuntos urbanísticos de los Municipios chiapanecos (urbanos o rurales), la única vía jurídicamente admisible para que la Entidad federativa tenga posibilidades de asumir las facultades municipales en materia urbanística consiste en que el Ayuntamiento solicite expresamente al Estado la asunción de sus atribuciones urbanísticas ante demostración objetiva de la incapacidad municipal para hacer frente a sus responsabilidades jurídicas. Pero también cabe destacar que cada Ayuntamiento también tiene la atribución legal para hacer la solicitud expresa de asesoramiento a la Federación (art. 7, fracción IX LGAH) para la elaboración de sus instrumentos de planeamiento urbanístico municipales.

Cabe advertir, desde este momento, que como determinan la misma CF, art.8 fracción X LGAH, art. 13, fracción IV LDUCh, la intervención estatal en los asuntos municipales debe ser a petición previa y expresa del Municipio y siempre que se comprueben las condiciones de incapacidad para que el Estado asuma competencias municipales, evitando así, la intromisión injustificada del Estado en los asuntos estrictamente municipales –como el Urbanismo-.

Ahora bien, la intervención estatal en asuntos municipales debe entenderse como un mecanismo extremo en colaboración entre la Entidad federativa y su Municipio. Por ello, el convenio debe determinar con claridad que el ejercicio de atribuciones municipales por parte del Estado será, en todo caso, temporal y sujeta a la capacidad municipal, de tal manera que no haya posibilidades de llevar a cabo un traspaso competencial mediante convenio y, consecuentemente, se actualice el fraude a la Constitución y a la ley.

5. Algunas materias que impactan en la planeación urbana de las poblaciones rurales

Por último hay que mencionar que el sistema de Urbanismo rural en Chiapas además de los retos que provienen de las determinaciones de la legislación urbanística federal y estatal, también encuentran delimitación de su diseño y ejecución en las demás materias con incidencia territorial directa (medio ambiente, desarrollo forestal, carreteras, protección civil y régimen agrario, por citar algunas de las más representativas para el régimen rural).

Evidentemente, en la determinación de un nuevo centro de población hay que identificar que los diferentes programas con incidencia territorial (Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio, Programas de Desarrollo Forestal, Programa de Protección Civil y Zonas de Alto Riesgo, Tierras Ejidales para el Asentamiento Humano, etcétera) no hayan determinado previamente algunas condiciones o modalidades al territorio determinado como previsión del futuro centro de población. En este caso, resulta preceptivo el respeto por las determinaciones previas (federales, estatales o municipales) y, en su caso, solicitar la modificación o actualización del programa correspondiente ante la autoridad competente, ya que, no cabe el ejercicio de las competencias propias para afectar las competencias ejercidas por el resto de entidades territoriales como efecto de la influencia del principio de lealtad federal en el correcto ejercicio de las competencias propias como medio de colaboración (dimensión negativa) entre las entidades territoriales que componen el Estado mexicano (federación, entidades federativas, municipios

y distrito federal)²³.

En el caso del crecimiento de centro de población resulta necesario determinar la reserva para dicho crecimiento y que el Municipio correspondiente o, en caso de convenio previo, el Poder ejecutivo estatal formule el correspondiente Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población. En cualquier caso, hay que declarar la afectación del suelo para destinarlo a la reserva territorial correspondiente o adquirir el suelo suficiente para destinarlo al crecimiento del centro de población.

6. Ejecución del planeamiento urbanístico. Un asunto reglado estrictamente municipal

Una vez delimitado el ámbito de actuación estatal y municipal así como el diseño del modelo territorial para cada Ciudad Rural, la ejecución del planeamiento resultante se considera como elemento reglado del ordenamiento, es decir, el planeamiento ha culminado con la posibilidad discrecional²⁴ sobre el diseño urbanístico y pasa a la ejecución del planeamiento, lo que, implica que todos los actos (licencias, autorizaciones, verificaciones, inspecciones, sanciones) deben estar ajustados a la ley, reglamentos y planes urbanísticos, sin que las autoridades ejecutoras tengan posibilidad de alterar el modelo urbanístico elegido por el planificador (estatal o municipal según sea el caso).

Por ello, se considera que la ejecución del planeamiento de centro de población así como los ingresos derivados de dichas actuaciones urbanísticas de ejecución no pueden trasladarse convencionalmente al ámbito estatal sino que deben quedar en el estricto ámbito de competencias municipales ante la simplicidad jurídica de su aplicación (subsunción) y que, evidentemente, no requiere de grandes capacidades para su aplicación por parte del Municipio. Además que en este caso, los ciudadanos cuentan con instrumentos jurídicos para combatir la emisión de actos administrativos que contravienen las disposiciones normativas y, en su caso, pueden ser anulados por el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Estado de Chiapas.

7. Notas

- 1 Este trabajo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación “Diferenciación y subsidiariedad municipal en los sistemas jurídicos de ordenamiento territorial y urbanístico en Chiapas”, SIINV en la Universidad Autónoma de Chiapas, 2008.
- 2 Profesor de tiempo completo perfil PROMEP/SEP, Director del Centro de Estudios del Derecho Estatal y Municipal, y Responsable del Cuerpo Académico Consolidado de Derecho Administrativo y Municipal en la Universidad Autónoma de Chiapas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) y del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas. Facultad de Derecho, Avenida Miguel Hidalgo No. 8, Col. centro histórico, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas (México), cp. 29200. manueljd@unach.mx
- 3 Sobre este método ver Sachmidt-Assmann, Eberhard (2003:15-27), *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, (Bacigalupo, Mariano, et. al., coords.), Madrid/Barcelona, Marcial Pons-INAP, por todos.
- 4 En: www.desarrollosocial.chiapas.gob.mx/desarrollo%20regional/Ciudades%20Rurales.pdf
- 5 Arts. 10, 11, 13 y 14, Ley de categorización político-administrativa de los núcleos de población del Estado de Chiapas.
- 6 Art. 6, fracciones IV y V.
- 7 Artículo 27, párrafo 3º Constitución Federal (CF).
- 8 Cabe mencionar que –según las versiones oficiales- esta población desapareció debido al desprendimiento de una porción de cerro debido a las permanentes lluvias que influyeron en el movimiento de tierra.
- 9 Arts. 9, fracción V y 29 LGAH, 109, fracción IV, Ley Orgánica Municipal de Chiapas. Arts. 11, fracción I, 50, párrafo tercero, Ley de Desarrollo Urbano de Chiapas. Arts. 16, 19 y 21 Ley de categorización político-administrativa de los núcleos de población del Estado de Chiapas.
- 10 Basta con citar el art. 115 CF, y arts. 9, fracciones I y II, 35, LGAH.
- 11 Los Programas Integrales de Desarrollo Urbano sólo son aplicables para el caso de centros de población menores a 10´000 habitantes. Y, además, deben ser coherentes con el sistema de pueblos y ciudades que determina previamente el Programa Estatal de Desarrollo Urbano.
- 12 Art. 35 LDUCh: “El Programa Integral de Desarrollo Urbano son elaborados,

actualizados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los Municipios correspondientes...”.

- 13 Tesis: P./J.129/2005 (registro IUS: 176949).
- 14 Para que se produzca el traslado de la materia o asunto al ámbito municipal, el legislador debe identificar o analizar si la materia es de relevancia municipal así como la capacidad municipal para ejecutar la materia en la medida en que dicha capacidad debe garantizar una ejecución eficaz de la materia. Evidentemente, la eficacia limita en buena medida la idea de subsidiariedad municipal y queda en manos del legislador valorar la “capacidad” municipal.
- 15 Siguiendo a Rodríguez de Santiago, la ponderación «es, por una parte, como *procedimiento*, una forma o método de argumentar o fundamentar decisiones en Derecho, caracterizada [...] por seguir un esquema que puede estructurarse en tres fases [...] Como *resultado* se refiere la ponderación a la decisión en sí, a la solución correctamente argumentada, conforme al criterio de que cuanto mayor sea el grado de perjuicio del principio que ha de retroceder, mayor ha de ser la importancia del cumplimiento del principio que prevalece». Rodríguez de Santiago, José María (2000:48-49), *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons.
- 16 La CF menciona las «*condiciones territoriales y socio-económicas*», así como «*capacidad administrativa y financiera*» [art. 115, fracción III i)].
- 17 Derivado del principio de división de poderes y de distribución vertical del poder, «el primer llamado a ponderar entre principios en situación de tensión recíproca (en especial, los de rango constitucional, pero no sólo ellos), mediante el establecimiento de reglas que los concreten y den prevalencia a unos sobre otros en función de las circunstancias que deban considerarse determinantes para ello, es el legislador». Rodríguez de Santiago, José María (2000:59).
- 18 Este trato diferenciado se presenta cada vez más en el caso de los grandes Municipios con particularidades territoriales y socio-económicas.
- 19 Como menciona expresamente la CF, además de las condiciones (principio de diferenciación) es necesario que haya capacidad administrativa y financiera (principio de adecuación) municipales.
- 20 Brewer-Carías, Allan R. (2004:127), “Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño Municipio”, *Provincia*, No. 12, julio-diciembre, Venezuela.

- 21 Art. 115, fracción III, penúltimo párrafo CF.
- 22 El 6 febrero de 2008, el Congreso del Estado reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal para crear la *Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda*. Arts. 27, fracción V-A y 32 Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, POE de 06 de febrero de 2008. Durante los 10 años anteriores el Urbanismo y Ordenación territorial en Chiapas no contaba con una dependencia especializada en estos temas.
- 23 Sobre la *lealtad federal* en México remito al lector a Jiménez Dorantes Manuel (2005:163-167), "Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano", en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Derecho administrativo*, (Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, coords.), México, UNAM.
- 24 Sobre la discrecionalidad administrativa remito al lector a Beltrán de Felipe, Miguel (1995), *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos, en todo.

8. Bibliografía

- Beltrán de Felipe, Miguel (1995). *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid:Tecnos.
- Brewer-Carías, Allan R. (2004). Sobre la globalización, la lugarización y el pequeño Municipio, *Provincia, No. 12*, julio-diciembre, Venezuela.
- Jiménez Dorantes Manuel (2005). Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano, en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Derecho administrativo*, (Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, coords.), México, UNAM.
- Rodríguez de Santiago, José María (2000). *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Madrid/Barcelona: Marcial Pons.
- Schmidt-Assmann, Eberhard (2003). *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, (Bacigalupo, Mariano, et. al., coords.), Madrid/Barcelona: Marcial Pons-INAP