

# LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS USOS DE SUELO FORESTALES

Lizbeth Aracely HERMOSILLO CORREA\*

## Resumen

*Conforme a lo estipulado en la fracción V, incisos a) y d) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, el formular, aprobar y administrar la zonificación municipal, y autorizar, controlar y vigilar la utilización de suelo, dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

*Sin embargo, bajo el argumento de proteger a los ecosistemas forestales de la Nación, el legislador federal ha extendido, injustificadamente, el ámbito de competencia de las autoridades federales, en perjuicio de la autonomía de los municipios, arrebatándoles la administración de los usos del suelo forestal, en contravención a las disposiciones del citado numeral constitucional.*

*Esta argumentación no pretende sino señalar la necesidad de que las autoridades municipales atiendan al mandato constitucional por virtud del cual, las atribuciones que les han sido otorgadas no se constriñen únicamente a la simple ejecución material de ciertas funciones en materia urbana, sino que también les corresponde conducirlas por sí mismos y oponerlas jurídicamente a cualquier otro orden de gobierno que pretenda adoptarlas.*

---

\* Maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana León.

## I.- Régimen federal

En México, el sistema federal<sup>1</sup> es parte de la esencia de su organización política. En el artículo 40 de la Constitución General de la República se estipula que nuestro país está compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,<sup>2</sup> pero unidos en una Federación<sup>3</sup> establecida según los principios de la ley fundamental.

Por su parte, en el artículo 41 se establece que el pueblo ejerce su soberanía<sup>4</sup> por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos,<sup>5</sup> y por los de los estados federados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. Además, los estados federados se organizarán de acuerdo con las bases que marca el artículo 115 constitucional, adoptando, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, La autonomía municipal en México, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 166.

<sup>2</sup> En opinión de Carpizo, Jorge, "Federación", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV, p. 46, entre estos dos órdenes no existe subordinación sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente. Los dos órdenes [...] están subordinados a la Constitución que los creó.

<sup>3</sup> Del latín *foederatio*, de *foederare*: Unir por medio de una alianza, derivado de *foedus* –eris, tratado, pacto.

<sup>4</sup> Que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo –tal como lo establece el artículo 39 constitucional-, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición, tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir [...] Véase, Carpizo, Jorge, "Soberanía", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI, p. 465-466.

<sup>5</sup> Faya Viesca, Jacinto, El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, México, Porrúa, 1998, p. 69.

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, "Estado Federal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. III, p. 835.

Otra característica de los estados federales es la existencia, normalmente en el ámbito constitucional, de un sistema para distribuir las competencias<sup>7</sup> entre los gobiernos de la Federación y de los Estados federados. Si bien no existen fórmulas últimas y exactas en el trascendental compromiso federal de distribuir el poder, existen tres métodos básicos de distribución de competencias:<sup>8</sup>

- Mencionar, taxativamente, las atribuciones de cada una de las esferas gubernamentales.<sup>9</sup>
- Mencionar las atribuciones de las entidades federativas, dejando las no inscritas, por excepción, a cargo del gobierno central.<sup>10</sup>
- Mencionar las facultades a cargo del gobierno federal, dejando las no inscritas, por excepción y con criterio residual, a favor de las autoridades locales.<sup>11</sup>

Ahora bien, los métodos propuestos no encuentran una aplicación pura dentro de la realidad del sistema mexicano,<sup>12</sup> por lo que se han acuñado distintos tipos de facultades que parten de un sistema competencial ecléctico, establecido en los artículos 73, 115 a 118, 121 a 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el que ningún orden, central o local es superior

<sup>7</sup> “Competencia” es un concepto que se aplica a todos los órganos del Estado para indicar la esfera o el ámbito –espacial, material, personal, etc.-, dentro del cual aquellos pueden ejercer válidamente las funciones que le son propias. Más aún, la competencia se convierte en un elemento esencial de la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 constitucional. Véase, Aguirre Saldivar, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal, México, UNAM, 1997, pp. 118-119.

<sup>8</sup> Faya Viesca, op. cit., pp. 71-72; Burdeau, Georges, “Tratado de ciencia política”, en El Estado, México, UNAM, 1985, t. II, p. 247; *et al.*

<sup>9</sup> Método rígido, impráctico y de casi imposible realización por el dinamismo intrínseco del federalismo y la infinidad de hipótesis competenciales que debiera enumerar para abarcar el universo de tareas a cargo de los poderes públicos.

<sup>10</sup> Como ocurre generalmente en los federalismos de línea centrífuga, como el régimen federal canadiense – artículo 91 constitucional-.

<sup>11</sup> Como sucede con los federalismos de origen pactista y generación centrípeta, como en los Estados Unidos –enmienda X- y México –artículo 124 constitucional-.

<sup>12</sup> Pues el delicado cometido del federalismo, consiste en lograr una equitativa distribución del poder, que no es aplicar fríamente a sujetos inanimados una fórmula matemáticamente exacta de cuotas o atribuciones. Para mayor abundantemente sobre las complicaciones del régimen de distribución de competencias, véase, Aguirre Saldivar, op. cit., pp. 119-120.

al otro, pues ambos son coextensos, de idéntica jerarquía y subordinados únicamente a la Constitución general:<sup>13</sup>

- Facultades expresas o explícitas. Son aquéllas literalmente encomendadas por la Constitución a uno o varios órganos de gobierno,<sup>14</sup> mismas que sirven de base al principio de distribución de competencias previsto por el artículo 124 constitucional.<sup>15</sup>
- Facultades implícitas.<sup>16</sup> Son aquéllas potencialmente encomendadas a una autoridad, es decir, que aunque no le están otorgadas expresamente, se deja abierta la posibilidad de que en el futuro, de creerse necesario, se le puedan atribuir.<sup>17</sup>
- Facultades exclusivas. Son aquéllas atribuidas únicamente a un determinado órgano de gobierno, sin que sean compartidas con otro u otros organismos.<sup>18</sup>
- Facultades residuales. Son las reservadas a los estados miembros de la Federación. De acuerdo con el sistema de división de competencias adoptado por el Estado Mexicano en el que, por exclusión, todas las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados –artículo 124 constitucional. Así, éstas equivaldrían al residuo de autonomía que conservaron los estados miembros del pacto federal después de ceder su soberanía a la Unión.<sup>19</sup>
- Facultades de auxilio. Aquéllas en que un orden de gobierno, sin estar facultado para ello, actúa en ayuda de la autoridad competente.<sup>20</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 122.

<sup>14</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de las disposiciones contenidas en el artículo 28 constitucional.

<sup>15</sup> Véase, Carpizo, Jorge, “Facultades en el estado federal”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV, pp. 23-25.

<sup>16</sup> Es importante mencionar que las facultades implícitas requieren de la existencia previa de facultades expresas que las prevean y les den sustento y viabilidad.

<sup>17</sup> Véase, Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, “Facultades implícitas”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV, pp. 27-28.

<sup>18</sup> Algunas facultades se han distinguido desde los orígenes del federalismo como exclusivas del gobierno federal, como son la defensa, seguridad nacional y relaciones exteriores.

<sup>19</sup> Aguirre Saldivar, *op. cit.*, p. 128.

<sup>20</sup> Por ejemplo, en el ámbito de la función jurisdiccional.

- Facultades concurrentes.<sup>21</sup> Son las de carácter transitorio que, aunque corresponden constitucionalmente a la Federación, son asumidas circunstancialmente por los estados, en virtud de que el gobierno federal no las ejerce y son importantes en la vida de la propia localidad.<sup>22</sup>
- Facultades coincidentes. Son las que comparten tanto la Federación como los estados sobre la misma materia, por lo que ambas instancias actúan en ella simultáneamente.<sup>23</sup>

## II.- El Municipio en la estructura del Estado

La expresión Municipio, viene del latín *municipium*, de *munus*, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar.<sup>24</sup> De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.<sup>25</sup> Así, el Municipio ha cumplido, desde su

---

<sup>21</sup> Las facultades concurrentes constituyen una excepción al principio rector del sistema federal; principio que excluye el ejercicio de una determinada competencia por parte de los estados, cuando ha sido expresamente concedida al Gobierno Federal. Sin embargo, los Gobiernos de los Estados no han invocado a su favor esta tesis federalista, y prueba de ello ha sido que ante la ausencia del ejercicio de una facultad otorgada a la Federación, los Estados no han tratado de subsanar, con legislación propia, el cumplimiento de esa competencia, véase, Faya Viesca, *op. cit.*, p. 104-105. Mas aun, en México las facultades concurrentes han sido desvirtuadas, confundidas y desaprovechadas en virtud de que sin mayor técnica competencial simplemente se les ha comparado con las facultades coincidentes, y casi no se han utilizado para reorientar la fuerza de los estados en la asunción de atribuciones. Véase, Aguirre Saldívar, *op. cit.*, p. 127.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>23</sup> Esta coincidente puede ser flexible, cuando no se fijan los límites precisos de participación de la Federación y de los estados en un espacio indefinido de convivencia; o bien, restringida, cuando sí se precisan criterios para la intervención. Carpizo, "Facultades en el estado federal", *op. cit.*, p. 24.

<sup>24</sup> Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, "Municipio", Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI, pp. 116-118.

<sup>25</sup> Quintana Roldán, *Derecho municipal*, 6ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 1.

surgimiento, fines que parecen permanentes en la historia.<sup>26</sup> El *municipium* romano era una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma: el derecho de elegir a sus Magistrados y la administración de sus negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales. Era una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres gozando del fuero de la vecindad romana, que disfrutaba del *imperium* o capacidad tributaria propia, en la que no existía injerencia externa alguna.

Se han generado, en términos generales, dos teorías para explicar la naturaleza jurídica del Municipio, en función de la rama que lo aborda como objeto de estudio; por una parte, los estudiosos del Derecho Administrativo pretenden verlo como un organismo descentralizado de la administración pública; indicando que el Municipio es el ejemplo más claro de la forma de descentralización por región. Los constitucionalistas, por su parte, ubican al Municipio como un nivel de gobierno, incluso, como el primer nivel de gobierno.<sup>27</sup>

Independientemente de la afiliación que se sustente en cuanto a la naturaleza del Municipio, éste forma parte del Estado y jurídicamente le está subordinado, aunque con un estatuto legal que le otorga una esfera de competencias para ser ejercidas autónomamente. En otras palabras, el Municipio

---

<sup>26</sup> Véase, Covarrubias Dueñas, *op. cit.*, p. 16. Para mayor abundamiento sobre el municipio en Roma, se sugiere consultar, Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 5ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 52-60.

<sup>27</sup> Véase, López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, pp. 90-104.

es la institución jurídica, política y social,<sup>28</sup> que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.<sup>29</sup>

Particular importancia tiene la apreciación del Municipio en la estructura del Estado Federal Mexicano, ya que, en cuanto a su organización y estructura, establece tres esferas competenciales: la federal, la estatal y la municipal. El texto constitucional, en sus diversos preceptos, deja clara esta diferenciación, por lo que se suele denominar a estas esferas competenciales como “órdenes de gobierno”.<sup>30</sup> Así, el Municipio, dentro del Estado Mexicano es, ante todo, un orden de gobierno, definido en sus perfiles por la Constitución, y participa de los atributos propios del poder público, principalmente del *imperium* que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno.

### III.- Autonomía municipal

La doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados, que son, fundamentalmente, la autonomía política, la autonomía financiera y la autonomía administrativa.

---

<sup>28</sup> “El municipio es una comunidad básica, o sea, una asociación primaria y fundamental de seres humanos”, véase, Ugarte Cortés, Juan, La reforma municipal, Porrúa, México, 1985 p.132.

<sup>29</sup> Ibíd., p. 6. También se concibe al municipio como “la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”. Véase, Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho municipal, 3ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 13.

<sup>30</sup> Quintana Roldán, Carlos F., “Gobierno municipal”, Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 16.

## A.- Autonomía política

Situando al Municipio como la base de la organización territorial, política y administrativa del país, se dispone en el primer párrafo del artículo 115 constitucional que los estados federados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. En la fracción primera de ese precepto se fundamenta la libertad política de este ente para elegir, en forma popular y directa, al Ayuntamiento, titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.<sup>31</sup>

Con las reformas al marco constitucional del Municipio, se precisó el carácter de poder público del éste y por ende, al Ayuntamiento no solamente como órgano administrativo, sino como entidad de gobierno con pleno carácter político. Más aun, dichas reformas vinieron a consolidar las bases de derecho positivo que reconoce la autonomía política del Municipio.<sup>32</sup>

## B.- Autonomía financiera

La fracción cuarta del artículo 115 constitucional enumera, expresamente, las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confieren las leyes y convenios; asimismo, determina en sus tres incisos, el régimen financiero y

---

<sup>31</sup> Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales.

<sup>32</sup> En los términos de las reformas al artículo 115 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

la libre administración de la hacienda municipal.<sup>33</sup> Sin embargo, se han efectuado diversas precisiones a esta fracción, en la cual se estableció desde hace varios años la llamada "esfera económica mínima de los municipios", que unida a otras medidas ha logrado aliviar a los municipios de su aguda postración financiera, aunque todavía falta camino por recorrer. Dichas precisiones tienen el propósito de fortalecer la mencionada esfera y son las siguientes:

- Cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales.
- Los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas, para efectos de la ley de ingresos municipales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria.
- Las legislaturas de los estados no sólo revisarán sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, y
- Los recursos de la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen de acuerdo con la ley.

### C.- Autonomía administrativa

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas de la autonomía municipal. La fracción segunda determina que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La personalidad jurídica es una característica esencial del Municipio y requisito indispensable para su autonomía.<sup>34</sup> Merced a la

---

<sup>33</sup> Rendón Huerta Barrera, *op. cit.*, p. 296.

<sup>34</sup> "Derecho municipal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2ª ed., México, UNAM, 2004, t. XI, p. 168.

personalidad jurídica éste es capaz de adquirir derechos y obligaciones, actuando tanto en la esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado<sup>35</sup> o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.<sup>36</sup>

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, y se observa que tales servicios son aquéllos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera. Se puede explicar el servicio público como la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general -en la que cada cual puede identificar su propia necesidad individual-, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

La doctrina distingue entre servicio público propiamente dicho o propio, identificado como el creado por la ley y atribuido al Estado -o al Municipio-, quien

---

<sup>35</sup> Como entidad de derecho público, su personalidad le sirva para ejercer su potestad de mando y de coacción, para llevar a cabo sus atribuciones de carácter impositivo y en las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos. En la esfera privada, el municipio se convierte en un sujeto apto para ejercer derechos y contraer obligaciones; en otras palabras: puede contratar, gestionar, defenderse o contraer compromisos a favor de sus gobernados. *Ibid.*, pp. 168-169.

<sup>36</sup> Quintana Roldán, Derecho municipal, p. 197.

lo puede prestar directamente o por medio de particulares a través de concesión; y el impropriamente dicho o impropio, el cual no está previsto en la ley ni reservada su prestación al Estado, no obstante lo cual, los particulares requieren de permiso o autorización para poder prestarlo.

En todo caso, el servicio público es, sin duda, una actividad muy importante que, en el caso del clasificado como propio, el Estado y, en su caso el Municipio, puede prestarlo directamente o de manera indirecta por medio de particulares, bajo el régimen de concesión u otro semejante.

El servicio público<sup>37</sup> entraña, en esencia, la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactora de la necesidad de carácter general, en la que cada uno puede identificar su propia necesidad individual.

De hecho, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incurrió en el error de incluir, dentro del catálogo de servicios públicos contenido en su fracción III, a las funciones públicas de seguridad pública<sup>38</sup> y tránsito,<sup>39</sup> así como a las obras públicas de calles, parques y jardines.<sup>40</sup> La reforma de 1999 a dicho artículo constitucional, lejos de corregir el mencionado error lo magnificó, al convertir el catálogo de servicios públicos en uno de funciones y servicios públicos; asimismo,

---

<sup>37</sup> Entiéndase por “función pública” la atribuida al Estado -Federación, estados y municipios- cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía.

<sup>38</sup> Véase, Zavala Silva, Claudia Iris, “Seguridad pública en el ámbito municipal”, Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 296-297.

<sup>39</sup> Véase, Oropeza Martínez, Humberto, Administración pública municipal. Estudio preliminar del municipio libre, México, Trillas, 2001, p. 109.

<sup>40</sup> Véase, Rendón Huerta Barrera, op. cit., pp. 273-279.

incrementó la confusión, pues en sus actuales términos lo mismo permite considerar simultáneamente a todos los supuestos contenidos en la citada fracción, como funciones y servicios públicos, que tener por funciones públicas a unos, y por servicios públicos a otros, en cuyo caso, faltaría especificar cuáles son unas y cuáles son otros.

El párrafo final de la fracción tercera establece la llamada asociación de municipios, para la prestación de servicios públicos.<sup>41</sup> Cabe mencionar que, para llevar a cabo estas asociaciones se requiere acuerdo de los respectivos ayuntamientos, en los términos de las leyes estatales,<sup>42</sup> o bien, la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas, cuando se trate de la asociación de municipios de dos o más estados.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115 constitucional, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que colaboren en la creación y administración de reservas territoriales; para que participen en la formación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; para que autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción para participar en la creación y

---

<sup>41</sup> Véase, Márquez Carbó, Luis, "La cooperación intermunicipal", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, núm. 3, julio-septiembre de 1981, pp. 23 y ss.

<sup>42</sup> Para el Estado de Guanajuato, véanse los artículos 104 y 105 de la Ley Orgánica Municipal.

administración de zonas de reservas ecológicas y la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia. Los municipios intervendrán en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, así como la facultad para celebrar convenios para la administración y custodia en las zonas federales.

En el último párrafo de la fracción V se precisa, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, que los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados.

#### **IV.- La autonomía municipal para la administración de los usos del suelo<sup>43</sup>**

Es importante destacar que, conforme al criterio definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>44</sup> la interpretación sistemática de la citada fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lleva a

---

<sup>43</sup> De acuerdo con el artículo 3º fracción XXV de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, se entiende por usos: Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población.

<sup>44</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: IX, Mayo de 1999, Tesis: P./J. 40/99, p. 916, tesis de rubro: "Controversia constitucional. La expresión "jurisdicciones" contenida en las fracciones II y V del artículo 115 de la Constitución Federal, se refiere al territorio en el que los municipios ejercen sus facultades".

concluir que la expresión "jurisdicciones", empleada en tal precepto en la frase: "[...] controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales [...]" se refiere a todo el territorio sobre el que los municipios ejercen sus facultades.

Por otra parte, la interpretación del aludido artículo 115, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 27 de la propia Constitución<sup>45</sup> permitiría concluir, por su parte, que la asignación de los usos del suelo por parte de las autoridades municipales, se constituye, materialmente, en una de las modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público, toda vez que, por un mandato jurídico, alguno de los atributos de la propiedad –el uso, en este caso– se restringe, mas no se elimina.

Lo anterior se robustece con la adición al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, con la que quedó incorporado en el texto constitucional que, como consecuencia del derecho que la Nación tiene en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, el Estado Mexicano está facultado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos;<sup>46</sup> establecer adecuadas provisiones,<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Valadés Diego, "Artículo 27 constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 14 ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, t. I, p. 347.

<sup>46</sup> Se entiende por "asentamiento humano", el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran (artículo 3º de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato).

<sup>47</sup> La Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, establece: "Artículo 2º.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por: [...] XV. Provisiones: las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población."

usos,<sup>48</sup> reservas<sup>49</sup> y destinos<sup>50</sup> de tierras, aguas y bosques; y para preservar<sup>51</sup> y restaurar<sup>52</sup> el equilibrio ecológico.<sup>53</sup>

Para tal efecto, y con el propósito de propiciar un esquema de coordinación administrativa entre los tres órdenes de gobierno<sup>54</sup>, el artículo 73 constitucional, en sus fracciones XXIX-C y XXIX-G, establecen la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos y de protección al ambiente, respectivamente.<sup>55</sup>

La connotación del término “concurrencia” utilizada en ambos preceptos refiere el ejercicio simultáneo de una serie de atribuciones que sobre la misma

<sup>48</sup> Son los destinos, o las actividades y giros existentes de una zona, lote o predio, o la fracción de los mismos –artículo 2º fracción XXXIX del Reglamento de Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo para el municipio de León, Guanajuato-.

<sup>49</sup> Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento (artículo 2º fracción XVI de la Ley General de Asentamientos Humanos).

<sup>50</sup> Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población (artículo 2º fracción IX de la Ley General de Asentamientos Humanos).

<sup>51</sup> En el artículo 3º fracción XXIV de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se define a la “preservación” como el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de su hábitat naturales.

<sup>52</sup> El propio artículo 3º de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su fracción XXXIII, define a la “restauración” como el conjunto de actividades tendientes a la recuperación y reestablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

<sup>53</sup> El “equilibrio ecológico” es conceptualizado, en el citado artículo 3º, fracción XIV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

<sup>54</sup> A la luz del sistema de distribución competencial que se deriva implícita o explícitamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>55</sup> Tanto para el caso de los asentamientos humanos como en el de la protección al ambiente, la Constitución usa el término “concurrencia” para describir la articulación competencial entre Federación, estados y municipios, lo cual justifica, a mi entender, que se hable de facultades “concurrentes” en la Constitución mexicana [...] lo que es indudable es que, en materias concurrentes o coincidentes la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el Constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo [...]. Véase, Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 74-75.

materia corresponden a la Federación, a los estados y a los municipios, ya que, en ella subyace la noción de que tales facultades se deben ejercer de manera coordinada por tratarse de una misma materia y, por consiguiente, de una misma gestión, que se desarrolla en el marco de un diseño institucional que la constriñe a que se circunscriba a determinados ámbitos de validez que delimitan, funcional y territorialmente, la esfera competencial de los diferentes órganos públicos que intervienen en la consecución de ese cometido.

De esta forma, la recta interpretación de las fracciones XXIX-C y XXIX-G al artículo 73 constitucional conduce a establecer que la función que asigna la Constitución a la ley que expida el Congreso es establecer la concurrencia y no asignar competencias,<sup>56</sup> dado que el propio texto constitucional alude a las respectivas competencias de cada nivel de gobierno. Esto significa que se da por supuesto que dichas competencias están previamente determinadas por la propia Constitución y lo único que puede hacer el legislador federal ordinario es señalar las modalidades de su ejercicio,<sup>57</sup> sin conceder más atribuciones que las que devienen de la propia ley fundamental.

Sin embargo, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, el 25 de febrero de 2003, se trastoca sensiblemente el sistema de distribución de competencias estatuido en la Constitución, toda vez que en los artículos 12 fracción XXIX, 16 fracción XX, 58 y 117 se determina que

---

<sup>56</sup> En consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales, no meramente nominal, sino efectivo [...] en el supuesto de que se observara que las disposiciones federales nulifican la concurrencia que ordena la Constitución, podrían ser anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ibíd.*, p. 75.

<sup>57</sup> Azuela, Antonio, "La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo", en PEMEX: Ambiente y energía. Los retos del futuro, México, UNAM-PEMEX, 1995, p. 33.

corresponde a la Federación, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, expedir las autorizaciones de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales, excluyendo, con ello, la potestad de los municipios de controlar los usos del suelo, dentro de sus respectivos territorios, establecimiento un trámite federal, sustitutivo o paralelo, al ejercicio de una función que, por mandato expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente corresponde a las autoridades municipales.

En efecto, el artículo 115, fracción V constitucional es claro al determinar que la función de la legislación federal y estatal relativa a la administración de los usos del suelo por parte de los municipios, se circunscribe a definir los términos en que éstos ejercerán tal atribución, sin que sea posible interpretar que tal potestad abarca la sustitución en cuanto a la titularidad de la atribución, aun cuando se trate de materias concurrentes, como es la protección al ambiente, toda vez que, aun en tal supuesto, el artículo 73 fracción XXIX-G es claro al determinar que la distribución que realice el Congreso de la Unión debe de atender las competencias que, explícita o implícitamente, derivan de la propia Constitución a favor de los tres órdenes de gobierno.

## **V.- Conclusión**

De todo lo anterior, es posible concluir, entonces, que la administración de los usos del suelo –aún los de los terrenos forestales– compete, por mandato constitucional, a los municipios, correspondiendo a los órganos legislativos federal

y estatales, únicamente establecer los términos en que se ejecutará dicha atribución –artículo 115 fracción V constitucional–, así como la concurrencia administrativa en la materia –artículos 73 fracciones XXIX-C y XXIX-G–.<sup>58</sup>

Por ende, no existe razón jurídica alguna para que el legislador federal haya sustraído de la esfera competencial de los municipios la administración del uso del suelo, aun en zonas forestales y, mucho menos, para sujetar a la autorización de las autoridades federales, funciones que, por mandato expreso de la Constitución Política, competen a las autoridades municipales.

Esta invasión de competencias, por parte del Legislativo Federal en perjuicio de los municipios, llama a las autoridades locales a impulsar la recomposición del orden constitucional quebrantado, ya sea mediante la oposición jurisdiccional, al momento en que se dicten o ejecuten actos administrativos, por parte de las autoridades de la Federación que tuvieran, respecto de cada Ayuntamiento, el carácter de primeros actos de aplicación de la legislación forestal, o bien, mediante la concertación política con el Congreso de la Unión, para una adecuación de la normatividad ambiental al sistema de distribución competencial previsto en la Constitución General de la República.

---

<sup>58</sup> Véase, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época Instancia: Pleno Tomo: VI, Diciembre de 1997, p. 116, Tesis P. CLXXXIII/97, de rubro: Ejidos. Las autoridades estatales y municipales están constitucionalmente facultadas para intervenir en su zona urbana en las materias de planeación, lotificación, fraccionamiento y construcciones.

## VI.- Bibliografía

AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal, México, UNAM, 1997.

AZUELA, Antonio, “La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”, en PEMEX: Ambiente y energía. Los retos del futuro, México, UNAM-PEMEX, 1995.

BURDEAU, Georges, “Tratado de ciencia política”, El Estado, México, UNAM, 1985, t. II.

CARBONELL, Miguel, Constitución, Reforma constitucional y fuentes del derecho en México, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.

CARPIZO, Jorge, “Estado Federal”, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. III.

\_\_\_\_\_, “Facultades en el estado federal”, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV.

\_\_\_\_\_, “Federación”, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV.

\_\_\_\_\_, “Soberanía”, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI.

\_\_\_\_\_ y CARBONELL, Miguel, “Facultades implícitas”, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, La autonomía municipal en México, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.

FAYA VIESCA, Jacinto, El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, México, Porrúa, 1998.

LÓPEZ SOSA, Eduardo, Derecho municipal mexicano, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

MADRID HURTADO, Miguel de la, El pacto federal, México, Centro Estatal de Estudios Municipales, 1985.

MÁRQUEZ CARBÓ, Luis, "La cooperación intermunicipal", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, núm. 3, julio-septiembre de 1981.

NAVA NEGRETE, Alfonso y QUIROZ ACOSTA, Enrique, "Municipio", INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia jurídica mexicana, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. VI.

OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, Administración pública municipal. Estudio preliminar del municipio libre, México, Trillas, 2001.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho municipal, 6ª ed., México, Porrúa, 2002.

\_\_\_\_\_, "Gobierno municipal", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, México, Porrúa-UNAM, 2003.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho municipal, 3ª ed., México, Porrúa, 2005.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El municipio, 5ª ed., México, Porrúa, 2002.

UGARTE CORTÉS, Juan, La reforma municipal, Porrúa, México, 1985.

VALADÉS, Diego, “Artículo 27 constitucional”, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 14 ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, t. I.

ZAVALA SILVA, Claudia Iris, “Seguridad pública en el ámbito municipal”, Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, México, Porrúa-UNAM, 2003.