

# Hacia un derecho urbanístico: el caso de México

ANDRES ALARCON SEGOVIA\*  
ALBERTO REBORA TOGNO\*

## PREAMBULO

El proceso de concentración geográfica de las actividades humanas y de la población habrá de acelerarse en México durante los próximos decenios. Este proceso, que tiende a revolucionar el establecimiento de los grupos humanos en el territorio, cambiando radicalmente la naturaleza, forma y dimensiones de las ciudades y su relación con el campo, provoca graves problemas económicos, sociales y políticos y repercute en el desarrollo.

Diversas disciplinas han pretendido explicar y proponer soluciones al fenómeno urbanístico. Hoy este fenómeno ha comenzado a preocupar a los juristas, en razón de que las formas de relación entre individuos referentes al espacio se encuentran alteradas y su regulación efectiva escapa a los marcos tradicionales del derecho.

Por ello el derecho urbanístico deberá regular la conducta del hombre en relación con la ocupación del espacio, para establecer un equilibrio entre la conducta individual y el interés social.

En México, por diversas razones, no se ha podido integrar un derecho urbanístico, ni formular bases doctrinarias, de modo que se ha intentado normar el fenómeno por medio de disposiciones aisladas, dispersas y en ocasiones contradictorias.

\* Profesores del Centro de Estudios del Medio Ambiente, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México.

Nota: El presente trabajo constituye una versión resumida de la ponencia presentada en Habitat Forum, Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá, junio de 1976.

En razón de lo anterior, el Centro de Estudios del Medio Ambiente de la Universidad Autónoma Metropolitana realizó la investigación y análisis de las normas urbanísticas mexicanas que se encuentran dispersas en toda la legislación nacional, con los propósitos siguientes: a] plantear las causas de sus limitaciones y la posibilidad de formular un enfoque sistemático que las integre; b] establecer y concentrar aquellos principios que deban regir al proceso legislativo y que conformen las bases necesarias para la interpretación de la doctrina y la jurisprudencia. Latinoamérica cuenta con una tradición historicojurídica semejante a la de México, por lo que estimamos que las conclusiones de este trabajo podrán ser de utilidad a los países del continente que presentan problemas similares.

Resulta imperativo liberarse de la influencia europea en la elaboración jurídica, sin caer en el pragmatismo sajón, el cual, buscando la oportunidad de exportar su tecnología y sus normas para la conservación de su interés imperialista, amenaza con extender su influencia a la docencia y a la actividad judicial y legislativa de Latinoamérica.

Por ello es importante que se establezcan planteamientos de soluciones jurídicas propias, que emanen de las condiciones socioeconómicas de los pueblos latinoamericanos, de su tradición jurídica y del momento histórico en el que se formulen. Si este trabajo ayudara a ello o despertara alguna inquietud en este sentido habrá cumplido con su propósito.

## I. LA PROBLEMÁTICA DE LA CONCENTRACION URBANA

### 1. Nivel nacional

Hablar de una problemática de la concentración urbana a

nivel nacional, referida por consiguiente al sistema de ciudades de un país, presupone la aceptación de una deformación de los patrones de ocupación del territorio o del funcionamiento del sistema de ciudades, con efectos negativos en el proceso de desarrollo económico y social. Es claro que el patrón de distribución en el territorio de la población y de la actividad económica es el resultado del proceso global socioeconómico; para poder explicarlo se requiere tomar en cuenta al conjunto de fuerzas que intervienen en este proceso, tales como políticas de industrialización, agrarias y de transporte, factores tecnológicos e institucionales, explosión demográfica, influencias internacionales, etcétera.

En México no se ha dado —a diferencia de lo que sucedió en los países desarrollados— un paralelismo entre urbanización y desarrollo económico y social, lo cual confiere a nuestro proceso de urbanización características peculiares. Entre ellas se debe destacar, por su relación con la problemática de la concentración urbana a nivel nacional, la tendencia al monocentrismo. Debido por una parte a las limitaciones de recursos y por otra a la natural tendencia a la concentración que tiene en lo general el sistema capitalista, en México los escasos recursos de toda índole han sido concentrados en unas cuantas ciudades, para aprovechar las ventajas de la aglomeración para la industrialización, objetivo básico de nuestro país en los últimos decenios. Es así como se ha gestado la concentración urbana en unas cuantas ciudades con su contrapartida lógica, el deterioro y dispersión en el medio rural.

En relación con las ventajas y desventajas que esta situación acarrea desde el punto de vista de los objetivos del desarrollo económico y social, se han desarrollado múltiples tesis y ha surgido aparentemente un consenso sobre la bondad de las políticas urbanorregionales que tienden a disminuir la excesiva concentración urbana y a fomentar el desarrollo de las regiones deprimidas. Existe evidencia clara de que el patrón de poblamiento en México no es el óptimo y que comienza a producir repercusiones negativas, tanto por el desaprovechamiento de importantes recursos, cuanto por el costo social de la excesiva concentración urbana. Por otra parte, parece factible descentralizar múltiples actividades económicas, en forma tal que, conservando su nivel de eficiencia, permitan reducir los costos sociales de su concentración, con repercusiones positivas para el país en su conjunto.

## 2. Nivel intraurbano

### A] Manifestaciones del mal funcionamiento urbano

Existe un conjunto de manifestaciones evidentes de que nuestras principales ciudades enfrentan problemas estructurales con importantes repercusiones en el desarrollo económico y social.

a] *Congestión.* La congestión, básicamente en lo que se refiere al tránsito, es sin duda la más aparente muestra del mal funcionamiento de nuestras grandes ciudades. Ella obedece principalmente al desarrollo explosivo de la transportación en automóvil privado. El área metropolitana de la ciudad de México cuenta ya con más de 1.3 millones de

vehículos automotores, con una tasa anual de crecimiento de 15%. A mediano y largo plazo, la respuesta al problema de la congestión habrá de plantearse en términos de transporte colectivo. Sin embargo, antes de que se realicen en nuestras ciudades cambios importantes en la transportación, las perspectivas son de un empeoramiento de la situación.

El crecimiento de la población y el incremento de la concentración urbana, con el consecuente aumento del tamaño físico de las ciudades y de los trayectos, traerán como consecuencia un aumento de la congestión y del tiempo perdido, además de un mayor deterioro ambiental.

b] *Asentamientos no controlados.* En nuestras grandes ciudades, de uno a dos tercios de la población habita en asentamientos no controlados. Su crecimiento es aproximadamente dos veces más rápido que el total de las ciudades.

Desde el punto de vista jurídico, mediante estos asentamientos no controlados se divide y ocupa la tierra en forma ilegal; urbanísticamente, se desarrollan sin ninguna base de planeación. En ellos se encuentran las peores condiciones de insalubridad, los más grandes índices de desempleo, los déficit más notables de servicios de toda índole y un crónico estado de inseguridad social. El precarismo urbano no constituye más que una manifestación del problema global de la marginalidad social. Parte de su solución corresponde al campo específico de la planeación urbana, básicamente en lo que se refiere al suelo urbano, a la vivienda y a la dotación de servicios.

c] *Especulación con la tierra.* La especulación con la tierra en nuestras ciudades principales ha alcanzado niveles alarmantes, en ocasiones similares a los de las grandes capitales del mundo.

La especulación acarrea importantes efectos negativos, tales como la subutilización de la infraestructura y los servicios, producto de la retención especulativa de la tierra. Asimismo, provoca la transferencia de significativos volúmenes del ingreso entre los diferentes grupos sociales y su aplicación frecuente en inversiones y consumos de poco interés social.

d] *Anarquía en el desarrollo.* Otra evidente manifestación del mal funcionamiento urbano la constituye la anarquía en el proceso de crecimiento y cambio físico de nuestras ciudades. Esta anarquía, que diariamente todos podemos constatar en las avenidas que no conducen a ninguna parte, en la existencia de baldíos dentro de las ciudades, etc., trae aparejada importantes consecuencias tales como incremento del costo de la infraestructura y de los servicios, incompatibilidades entre usos del suelo, destrucción de valiosos recursos agrícolas y forestales y limitación de las áreas y servicios comunes.

e] *Deficiente prestación de servicios.* Nuestras ciudades enfrentan cada día problemas más agudos en la prestación de los servicios básicos. A título de ejemplo se puede mencionar el caso de la introducción del agua, que en la ciudad de México resulta cada vez más costosa como resultado de las crecientes distancias de las fuentes de aprovisionamiento, así como el déficit creciente en la prestación de este servicio a

los sectores pobres, producto de la escasez del líquido. En términos globales, contrastan las expectativas crecientes de la población y la falta de recursos gubernamentales. En general, pareciera que nuestras grandes ciudades están alcanzando umbrales en su crecimiento más allá de los cuales la dotación eficiente de servicios resultará cada vez más difícil.

f] *Contaminación.* La degradación ambiental es otra manifestación del mal funcionamiento urbano. Muchas de nuestras ciudades padecen graves problemas de contaminación del aire y entre ellas la ciudad de México cuenta con algunos de los más altos índices en el mundo. En cuanto a la contaminación del agua y la del suelo producida por desechos sólidos, el problema es también importante.

#### B] Efectos en el desarrollo económico y social

El mal funcionamiento urbano trae aparejadas importantes consecuencias económicas, sociales y políticas, las cuales deben contemplarse en términos de los objetivos del desarrollo de nuestro país.

a] *Efectos económicos.* Una consecuencia de la forma como se realiza el proceso de desarrollo urbano en nuestro país es el desperdicio de recursos. Este desperdicio de los escasos recursos del país obedece a diversas razones: la primera la constituye la forma anárquica en que se desarrolla el proceso de crecimiento y cambio de nuestras ciudades, que produce un incremento importante en el costo de establecimiento de nuevos habitantes urbanos; una segunda consecuencia es la destrucción de recursos valiosos tales como bosques y tierras agrícolas de difícil y costosa sustitución; una tercera se origina en las deseconomías en la prestación de los servicios públicos, tales como el incremento del costo de transportación con motivo de la inadecuada traza de nuestras ciudades.

Por experiencias de países que realizan una eficiente planeación urbana, se sabe que el costo de establecimiento de un habitante en la ciudad —considerando como costo el gasto en capital fijo *per capita* por concepto de infraestructura, inversiones sociales y la parte correspondiente a la operación y mantenimiento actualizado de los servicios urbanos—, en condiciones de bienestar social igual, definido con base en una serie de especificaciones preestablecidas, puede reducirse hasta 20 o 30 por ciento de mediar una eficaz planeación urbana. Este ahorro se consigue determinando el patrón espacial de desarrollo urbano que minimiza el costo de dicho desarrollo (inversión más operación). Si en nuestro país sumásemos a este posible ahorro lo correspondiente a la destrucción de recursos naturales y a la desorganización en la construcción de infraestructura y prestación de servicios, concluiríamos que el proceso de desarrollo de nuestras ciudades es altamente ineficiente, quizá de un nivel de 50%, desperdiciándose sin duda una altísima suma de recursos que un país como el nuestro no puede permitirse.

b] *Efectos sociales.* La forma en que se desarrollan nuestras ciudades acarrea importantes consecuencias sociales.

Una primera consecuencia es la agudización de las diferencias entre los distintos grupos y sectores de la comunidad. A este respecto, la transferencia del ingreso que se realiza por concepto de especulación inmobiliaria y de renta del suelo

urbano —que constituye una importante porción del ingreso nacional— opera como un mecanismo más que coadyuva a acentuar la desigual distribución del ingreso, sin duda el problema más grave que nuestro país enfrenta. Esta transferencia del ingreso acarrea también efectos económicos importantes, en tanto genera una parte considerable del ahorro nacional que frecuentemente es utilizada en inversiones y consumos de dudoso interés social.

Una segunda consecuencia del patrón de desarrollo urbano es el conjunto de efectos negativos en el bienestar comunitario. Las repercusiones negativas más importantes se dan sin lugar a dudas en el terreno de la salud, pues las condiciones de insalubridad generalizada en las que vive la mayoría de la población elevan los índices de mortalidad y morbilidad.

Una tercera consecuencia es el demérito de la calidad de la vida, tal como se la concibe en los países desarrollados. Aunque a nuestro parecer de menor importancia que las consecuencias sociales arriba anotadas, la calidad de la vida de nuestras ciudades es por lo general inadecuada para el pleno desenvolvimiento de la comunidad.

c] *Efectos políticos.* Hablar de efectos políticos negativos de la concentración urbana hoy día parece aventurado. En realidad, hasta la fecha parece que la concentración urbana ha constituido más una válvula de escape a la tensión en el medio rural que una fuente de conflictos; sin embargo, en un futuro próximo es altamente probable que la concentración urbana genere tensión social. La aculturación de los migrantes o sus descendientes, el aumento de la congestión, de la explotación y de la lucha por la vida en las ciudades y la toma de conciencia, podrán en el futuro próximo generar conflictos sociales. A este respecto existen indicios, tales como la invasión de terrenos, que hacen pensar que la pasividad de los marginados está llegando a su fin.

### 3. La planeación urbana

A mediano plazo nuestro país será predominantemente urbano y los problemas que ahora se padecen en las grandes ciudades se incrementarán en forma explosiva, de no mediar una acción eficaz. Por esta razón ya se gestan importantes modificaciones a la organización social tendientes a dar respuesta a la problemática de los asentamientos humanos en general y de la concentración urbana en particular. Debido a la velocidad del proceso de urbanización, a su complejidad, a su poder multiplicador de alteraciones del medio ambiente, a la escasez de recursos, a las contradicciones entre los intereses relacionados con el desarrollo urbano, entre otras muchas razones, resulta claro que continuar con la política de “dejar hacer y dejar pasar” en el desarrollo urbano, es una aventura suicida o por lo menos irresponsable. La espontaneidad es ya demasiado cara y peligrosa. Para lograr un desarrollo racional y justo en nuestras ciudades, la autoridad pública debe tomar las decisiones básicas que afectan en forma importante la configuración de los asentamientos humanos y la vida en ellos; dichas decisiones a su vez deben materializarse en planes de desarrollo urbano, formulados y administrados por el mismo poder público.

Esta planeación urbana, en gestación en nuestro país en este momento, debe incorporarse al proceso general de

planeación del desarrollo económico y social, proceso que es integral. La planeación en general se realiza por sectores de actividad y circunscripciones territoriales hasta llegar al nivel urbano. Para integrarse a la planeación del desarrollo económico y social, la planeación urbana deberá estar íntimamente ligada a la planeación regional, de la cual podrá desprender el conjunto de elementos o de insumos básicos de información sobre el desarrollo económico y social de las regiones de las cuales las ciudades forman parte, elementos que servirían de base para planear el desarrollo urbano. A su vez la planeación urbana debe integrarse a la planeación regional y nacional, aportándoles un conjunto de informaciones que permitan el planteamiento de las políticas y planes generales de desarrollo regional, sectorial y nacional.

Dentro de esta planeación urbana, la planeación física reviste particular importancia pues se ocupa de guiar el proceso de crecimiento y cambio de la estructura física urbana, constituida por el conjunto de espacios adaptados en donde las actividades urbanas se desarrollan y por las redes a través de las cuales circulan los flujos de bienes y personas. Es a esta planeación física urbana, o al ordenamiento urbano, a lo que nos referiremos en las partes subsiguientes del texto, tanto en lo relativo a aquellos factores clave para que ella pueda realizarse, como en forma más específica al marco legal que es el objetivo básico del presente trabajo.

#### 4. Factores clave de la planeación urbana

##### A] La administración pública

En México la administración pública se caracteriza por un alto grado de centralismo, por la falta de una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y por una baja eficiencia.

La centralización del poder priva a los estados y municipios de las competencias y recursos necesarios para encarar eficazmente la conducción de sus asuntos. Los organismos centrales de gobierno, demasiado alejados, pierden la percepción de las urgencias y aspiraciones locales y la capacidad de canalizar adecuadamente la participación de la población. Como contrapartida, los gobiernos locales frecuentemente se atrincheran en rígidas autonomías, uniéndose entonces a la indigencia de medios, dificultades para cooperar con las unidades administrativas contiguas y superiores, lo que trae como consecuencia la descoordinación entre niveles y órganos del gobierno. Esta situación se agrava cuando las ciudades se desarrollan sobre el territorio de diferentes entidades administrativas. Si a lo anterior aunamos la frecuente discontinuidad en las acciones gubernamentales que conforman al desarrollo urbano, producto del cambio periódico de los grupos gobernantes y de la carencia de planes y programas institucionalizados, podremos explicar la baja eficiencia de la administración pública para hacer frente a los problemas que plantea el desarrollo urbano.

Todo parece indicar que actualmente los sistemas de administración no tienen la capacidad requerida para llevar a cabo una efectiva planeación urbana. El esfuerzo que significa una profunda reforma del aparato gubernamental en todos sus niveles requerirá de una inmensa capacidad creadora, para

integrar las nuevas estructuras institucionales capaces de dar respuesta a la problemática de la concentración urbana.

##### B] Recursos

El proceso de urbanización descapitalizada en México ha traído como consecuencia que la concentración de la población en las ciudades se esté dando sin la correspondiente inversión de capital social básico, lo cual explica el retraso crónico en la construcción de infraestructura y prestación de servicios sociales. Esta situación, grave en el Gobierno federal, adquiere enormes proporciones en el nivel de los gobiernos locales; ellos no cuentan normalmente con los recursos suficientes para la prestación de los servicios públicos elementales y mucho menos con los recursos que se necesitan para la puesta en marcha de una tecnificada administración pública, como la que se requiere para realizar una efectiva planeación urbana.

##### C] La tierra urbana

Muy fácil es advertir que la tierra es el factor fundamental para una efectiva planeación urbana. Aunque en algunas sociedades la propiedad privada de la tierra urbana constituye un poderoso incentivo para un sano desarrollo de las ciudades, en la mayoría de los países subdesarrollados y desde luego en México ha venido produciendo importantes deformaciones lesivas a la sociedad. Ante el acelerado proceso de concentración urbana, así como el incremento concomitante en la demanda de suelo, y dada la escasez artificial de la tierra en las ciudades —producto de su elevado costo y de maniobras especulativas—, ya no se puede defender la propiedad privada irrestricta de la tierra. Las circunstancias actuales exigen que se dé prioridad a la función social de la tierra urbana, la cual sólo podrá ejercerse incrementando su propiedad pública y estableciendo reglamentaciones muy estrictas de la propiedad privada mediante controles, impuestos, etcétera.

Estrechamente asociado al problema de la tierra está el de los recursos. Si consideramos las enormes y crecientes inversiones que habrán de realizarse en un futuro próximo en nuestras ciudades principales, así como que la plusvalía —generada mayoritariamente por la acción comunitaria— es hoy día captada en alto porcentaje por los especuladores, se aprecia la necesidad de elaborar los instrumentos que permitan que la comunidad recupere la plusvalía que genera y la aplique al financiamiento del desarrollo urbano.

En México, el ejido representa un problema particular y enormes posibilidades para el desarrollo urbano futuro. El hecho de que muchas de nuestras ciudades estén rodeadas por ejidos ha creado obstáculos en ocasiones para un sano desarrollo y en otras ha propiciado la anarquía y la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra urbana. Sin embargo, siendo el ejido propiedad de la nación, entregado para su usufructo a los ejidatarios, se plantea la posibilidad de revertir su uso al Estado y de darle un destino urbano, pudiendo constituirse así importantes reservas de tierra que den respuesta al problema del suelo urbano.

##### D] Participación

Desde el punto de vista de la participación, nuestras ciudades

en vez de constituir corporaciones políticas integradas, constituyen agregaciones indiscriminadas de intereses y fuerzas dispersas sin claras instancias arbitrales y sin canales de convergencia hacia objetivos comunes. En ellas no existen los mecanismos que permitan incorporar la participación efectiva de los diferentes grupos y mucho menos de la masa ciudadana para la toma de decisiones. Sin una efectiva participación de la ciudadanía, la planeación urbana no tendrá éxito, pues no dará respuesta a los problemas reales comunitarios y encontrará fuerte oposición fundada en la no participación. Asimismo, sin participación no se generará la base de apoyo mayoritario que se requiere para llevar a cabo tanto las negociaciones con los sectores y grupos de poder, cuanto las necesarias reformas que exige la problemática del desarrollo urbano.

#### E] Tecnología propia

La tendencia a importar tecnología para el desarrollo urbano en ocasiones genera daños por su frecuente inadecuación a nuestras condiciones socioeconómicas y ecológicas propias. Esta tendencia, que en mucho obedece al efecto demostración de los estratos de la población con más poder económico, lleva a copiar modelos provenientes de los países altamente desarrollados y a concentrar en esos experimentos la escasa capacidad de inversión de nuestro país, en desmedro de los intereses de las mayorías. Con base en un claro reconocimiento de nuestra problemática urbana, esta situación hace necesario fomentar el desarrollo de tecnologías, básicamente en los sectores de vivienda y servicios, que aprovechen debidamente nuestros recursos, principalmente mano de obra.

#### F] Marco legal

Hasta ahora, por lo menos en México, se ha soslayado la problemática legal que representa poner en práctica los planes y proyectos de desarrollo urbano, lo cual ha tenido como consecuencia que los planes que se han elaborado, carentes de validez jurídica, no se hayan podido aplicar en la realidad. Por otro lado, la legislación urbanística mexicana, aun cuando muy abundante a niveles estatales o municipales, es totalmente asistemática.

En este trabajo se pretende plantear la realidad legislativa predominante en México, su evolución reciente, las causas que han determinado su existencia, así como los planteamientos para la estructuración de un derecho urbanístico aplicable al caso mexicano.

## II. EL MARCO JURIDICO ACTUAL

### 1. Consideraciones metodológicas

El hecho urbano como tal ha sido regulado indirectamente por múltiples normas que pertenecen a diversas disciplinas jurídicas. La especificidad de este fenómeno, tal como se plantea actualmente, requiere un ángulo de visión inequívoco y estructurado, ya que como se verá más adelante, las concepciones clásicas del derecho, así como las estructuras doctrinarias de otras disciplinas jurídicas, son insuficientes para establecer principios propios y planteamientos jurídico-urbanísticos estructurados.

Para tales efectos y antes de iniciar el análisis de la normativa mexicana, para desprender con posterioridad un enfoque teórico, es necesario establecer los aspectos metodológicos que permitan tanto el diagnóstico de una realidad jurídica vigente como el establecimiento de elementos doctrinarios. Asimismo, es necesario determinar el universo o ámbito sobre el que versan en concreto estos planteamientos.

Metodológicamente, el ámbito material de interés de este trabajo se refiere a aquellas normas que regulan la actividad del Estado en cuanto a acción directa, prestación de servicios y actos de control respecto al agente privado; como lo establece Ramón Martín Mateo, son de interés las determinaciones jurídicas positivas de prestación de servicios y acción directa y las determinaciones negativas que se enclavan en la limitación a la conducta particular.

El contenido de la actividad del Estado en materia urbanística está así determinado por actos de orden de servicio y de planificación, estos últimos como actividad gubernamental previsora y establecedora de las metas sociales a las que el conglomerado habrá de dirigirse para la obtención de satisfactores y fines propios. Los actos de orden son actos controladores del Estado a través de los cuales el particular se sujeta al imperio estatal en razón de una serie de normas coercitivas; por otra parte, los actos de servicio son de carácter indicativo y consisten en estímulos y fomentos, o en prestaciones directas de servicios.

La acción estatal en cuanto a los actos de planeación, control y fomento se complementa con: actos de autorregulación, mediante los cuales el Estado se fija a sí mismo su forma de organización para cualquier fin social; actos de tributación, por los cuales el Estado recauda los elementos financieros para su sostenimiento económico y para el cumplimiento de los fines sociales, y actos de carácter procesal, a través de los cuales el Estado crea la serie de garantías jurídicas a fin de que el ciudadano defienda por vía de la acción procesal el interés legítimo afectado.

Así, las normas que regulan el contenido de actividad del Estado en cuanto a planeación, control, fomento, administración, tributación y seguridad jurídica son las que interesan en este trabajo.

Una vez determinado el contenido de las normas que interesan como ámbito material de preocupación, es preciso señalar, a fin de acotar el universo, el ámbito espacial a que este trabajo se orienta. Los planteamientos doctrinarios de éste se circunscriben principalmente a las consideraciones de carácter intraurbano, tomando en cuenta aquellas normas que afectan al proceso de crecimiento y cambio de la estructura física de los centros poblados, fundamentalmente las medianas y grandes aglomeraciones.

Este trabajo se orienta así a la determinación, análisis y estructuración de las normas jurídicas que regulan la actividad del Estado respecto a la problemática de los asentamientos humanos en cuanto a la estructura física interna. Es obvio que las problemáticas socioeconómicas y los actos de planeación con ellas relacionados son posiblemente más importantes que la limitada problemática de la planeación

física; sin embargo, se ha considerado pertinente acotar el campo de interés, aun cuando se considere que la metodología planteada puede ser aplicable en lo general a todo el derecho administrativo moderno y a todos los actos estatales que éste regula.

## 2. *Panorama jurídico urbanístico en México en los aspectos legislativo, doctrinario y jurisprudencial*

Por ahora el fenómeno urbanístico en su concepción amplia no se refiere, en lo general, a ninguno de los objetos de regulación de la normativa jurídica vigente. El derecho civil ha venido regulando desde los romanos el aprovechamiento privado del espacio a través de instituciones clásicas como son: la propiedad y la posesión, el usufructo, las servidumbres y las diversas formas de copropiedad. Algunas ramas del derecho administrativo regulan lo concerniente a recursos naturales y contaminación. Establecen controles, prohibiciones y estándares o especificaciones urbanísticas a los que se deberá sujetar la actividad privada en la gestión de desarrollos urbanísticos específicos, como el fraccionamiento o la construcción. El derecho fiscal reglamenta lo referente a impuestos y derechos sobre la propiedad o la posesión y sobre la enajenación de bienes inmuebles urbanos o rurales. Incluso se manifiestan en el derecho administrativo y municipal tímidos esbozos normativos de fomento a la actividad particular y de servicio, a través de atribuciones administrativas que en ocasiones se confunden con verdaderas obligaciones a cargo de la administración.

Sin embargo, ninguno de los cuerpos legales se ha manifestado en México, hasta hoy, como una entidad estructurada dentro de una normativa que tenga por objeto la regulación de las relaciones humanas en cuanto al espacio social, su aprovechamiento y conservación.

La evolución histórica del derecho ha venido dando respuesta a los planteamientos fenomenológicos que el desarrollo social le ha impuesto. El acrecentamiento de las relaciones y los conflictos entre el capital y el trabajo, en razón de la revolución industrial y de sus posteriores manifestaciones, dio origen al derecho laboral, que regula las relaciones conflictivas entre estos factores de la producción.

Recientemente, la necesidad de dotar de tierra a amplios sectores de la población ha provocado que en muchos países latinoamericanos se lleve a cabo un proceso de reforma agraria, más o menos afortunado, que, como en el caso de México, ha producido ya un código agrario, una amplia doctrina en la materia y una jurisprudencia abundante aplicable a esa problemática sectorial de la convivencia humana.

Hoy en día los fenómenos de relación del hombre en razón del asentamiento, del aprovechamiento de los recursos y la conservación del medio hacen imperiosa la necesidad de regular estos aspectos estructurada y orgánicamente, más aún en el caso de México, donde el fenómeno de la urbanización y sus consecuencias en los niveles de vida se manifiestan con características en ocasiones dramáticas.

### A] Panorama legislativo actual

a] *Fundamentos constitucionales.* La experiencia de México

en el aspecto legislativo ha sido muy limitada. Hasta hace pocos meses el fundamento constitucional del derecho urbanístico podría encontrarse en forma implícita en el artículo 27 constitucional; sin embargo, la Constitución de 1917 no había considerado el problema urbano en forma específica, ni en su parte dogmática ni en su parte orgánica, ya que las fuentes reales que nutrieron las modificaciones más importantes de la Constitución de 1857 se orientaban a los aspectos agrario y laboral; aún así, el artículo 27 daba cabida a un posible fundamento constitucional en materia urbanística al señalar que el dominio del suelo corresponde a la nación y que ésta puede imponer modalidades a la propiedad privada.

El 6 de febrero de 1976 fueron publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115, estableciéndose con claridad meridiana el fundamento constitucional del derecho urbanístico mexicano por primera vez en la historia. Surgió así el primer elemento de carácter legislativo para estructurar autónomamente al derecho urbanístico mexicano.

Conforme a las reformas y adiciones al artículo 27, se estableció que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regulando en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Por otra parte, se introdujo en el artículo 27 el concepto de desarrollo armónico y equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana, previéndose el dictado de medidas para ordenar los asentamientos humanos mediante provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para planear y regular la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población.

En cuanto a las adiciones al artículo 73, se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes para establecer la concurrencia de la Federación, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia urbanística. De esta manera, lo urbanístico, que hasta entonces había sido competencia absoluta de los estados y los municipios, pasó a ser también facultad federal en cuanto al establecimiento de concurrencias, dado que se manifestaba que obviamente la planeación territorial trascendía de los estrechos límites municipales y las políticas estatales, para inscribirse en el marco de la problemática nacional. En este aspecto se coincide, gracias a esta reforma, con las modernas legislaciones de los países europeos, ya que al establecerse las concurrencias se centraliza legislativamente a través de una ley regla y se descentralizan concomitantemente los aspectos administrativos y legislativos de las leyes instrumentales.

La tercera reforma y adición recayó en el artículo 115 constitucional, que rige en todo lo relativo a la organización del municipio libre. Esta contiene dos aspectos fundamentales: el primero señala que en el ámbito de sus respectivas competencias, los estados y municipios expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con el artículo 27 de la Constitución, en lo referente a las ciudades; el segundo establece el concepto de conurbación, la cual se da cuando dos o más centros

urbanos situados en territorios de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

El significado de estas reformas y adiciones, aun cuando de gran trascendencia, es muy limitado en cuanto a las facultades que otorga al Poder Legislativo de la Unión. Este sólo podrá regular lo relativo a la concurrencia de atribuciones en materia urbanística, ya que el texto del artículo 73 no le concede mayor injerencia en la actividad estatal y municipal.

La regulación de competencias se refiere a los aspectos relativos al planteamiento, determinación de usos, destinos y reservas así como a conurbaciones. Esto contrasta con las atribuciones que en la materia se concede a los estados y más aún a los municipios, ya que el propio artículo 115 de la Constitución previene que éstos podrán expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en la materia. Se rompe así con la objeción constitucional que prevalecía en el sentido de que las modalidades a la propiedad privada solamente podrían imponerse por el Congreso de la Unión. Se respalda de esta forma una larga tradición jurídica legislativa de los estados y municipios.

b] *Legislación local.* La legislación local en México, expedida por los diversos congresos de las entidades federativas, ha venido constituyendo un verdadero caos, que se manifiesta inicialmente con las leyes de planificación de los estados, las que pálidamente contemplan esta problemática. Estas leyes aún siguen el criterio de planeación consistente en la realización de obras, sin establecer, en lo más mínimo, determinaciones respecto a la naturaleza jurídica de los planes, sus efectos y obligaciones que se derivan de ellos. De la misma manera, es frecuente que dispongan la creación de organismos que no funcionan en la realidad por ausencia de recursos o de interés y que graven a los particulares con cargas fiscales nacidas de la realización de obras de planificación.

“De esta forma, se restringe la eficacia de cualquier proceso de planeamiento, que pasa a ser utilizado como mero instrumento de control y como un recurso para justificar proyectos y actividades predefinidos y de interés restringido.” (José Schwizer.) No existe tampoco una regulación del régimen del suelo urbano; para el caso del Distrito Federal, el mismo se ha regido exclusivamente por el Código Civil, hasta la expedición de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El verdadero planteamiento a nivel jurídico está dado en los estados por disposiciones que contienen estándares urbanísticos, prohibiciones y controles, fundamentalmente orientados a la construcción, a la subdivisión de terrenos y a aspectos de estética general, aun cuando ya se cuente con disposiciones como la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, del 23 de marzo de 1971, la cual, sin embargo, se encuentra desarticulada de la totalidad de los ordenamientos urbanísticos, siendo casi una legislación insular.

La proliferación de instrumentos de control locales que establecen estándares y prohibiciones es enorme en la legisla-

ción mexicana. Estos instrumentos se contradicen entre sí y la materia que regulan es considerada por los diversos ordenamientos en forma diversa con orientaciones administrativas, fiscales, de fomento, etc., y sin consideraciones previas en cuanto al objeto de regulación. Por tal motivo, si bien el “hecho urbanístico” en sus diversas manifestaciones está regulado por instrumentos de control, éstos carecen de la referencia previa planificadora y constituyen un todo desarticulado, inorgánico e inconexo, muy limitado para regir la problemática urbana que en México se vive.

En este universo jurídico se encuentran también ordenamientos débiles de fomento, un gran instrumental administrativo y fiscal abocado a estos problemas y escasísimas disposiciones referentes a recursos de defensa o de exigencia del cumplimiento de obligaciones administrativas por parte de los gobiernos.

Las legislaciones estatales en materia urbanística y regional en algunos estados llegan a sumar hasta 50 cuerpos legales a nivel de leyes, decretos y reglamentos, pero la ausencia de estructura orgánica, la obsolescencia, las soluciones parciales que plantean, la inadecuación a la realidad y la falta de regulación en cuanto al uso, tenencia y disposición del suelo, hacen pensar que esta materia legislativa que es tan urgente desarrollar se ha venido soslayando por el Estado en virtud de los profundos intereses que podría afectar, todos ellos ligados a la estructura política, económica y social prevaleciente.

c] *Evolución legislativa reciente.* México ha entrado recientemente en un proceso legislativo novedoso, orientado a estructurar en principio los contenidos del derecho urbanístico. La más importante de todas las acciones en la materia es la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual culminó su arduo proceso legislativo el 20 de mayo de este año, tras enconadas discusiones.

La Ley General de Asentamientos Humanos significa por una parte el planteamiento de una ordenanza reglamentaria del artículo 27 constitucional, que rebasa los marcos tradicionales y locales de la acción legislativa urbanística. Por otra, significa el planteamiento de una ley regla como respuesta al caos legislativo imperante en la materia en los estados de la Federación. En esto último coincide con la moderna posición de las legislaciones europeas, ya que implanta el principio de norma estructurante de la legislación urbanística, tendiente a crear una instrumentación legislativa sistematizada a nivel federal, estatal y municipal. Este sistema que nace así con la aprobación de esta Ley, tiende a dar coherencia, orden y estructura al derecho urbanístico mexicano.

La Ley, publicada en el *Diario Oficial* el 26 de mayo último, está estructurada de la siguiente forma:

El capítulo I, de disposiciones generales, señala que el objeto de la Ley es: el establecimiento de la adecuada concurrencia de la Federación, las entidades federativas y de los municipios, con la finalidad de ordenar los asentamientos humanos; fijar las normas básicas de la acción pública relativa a la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, así como definir los principios confor-



me a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y tierras. También se consigna en este capítulo, la definición de la materia a regular, las competencias en general en todos los niveles de gobierno en la expedición de leyes reglamentarias, así como una clasificación de los planes de ordenación urbana que comprende el plan nacional, los estatales, los municipales y los de las conurbaciones.

En el capítulo II se establece la concurrencia y coordinación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, atribuyendo competencias a diversos órganos federales así como a los estatales y municipales.

El capítulo III es el más directamente instrumentador de toda la iniciativa, ya que en él se previene la acción directa federal para la regulación de las conurbaciones que se encuentren ubicadas en territorios de dos o más entidades federativas, definiéndose el concepto de conurbación y atribuyendo intervención a la Federación cuando estos casos se presenten.

Por último, el capítulo IV reglamenta lo relativo a las regulaciones a la propiedad privada en los centros de población, con objeto de ordenar los asentamientos humanos en cuanto a fundación, conservación y mejoramiento de éstos, creándose un sistema de ordenación a través del establecimiento de destinos, usos, provisiones y reservas, que vienen a ser fundamentalmente modalidades y limitaciones a la propiedad privada del suelo; éstas se establecerán en los decretos que expidan las autoridades locales conforme a los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos introduce instrumentos novedosos en su contenido, como son los planes, los usos, las reservas, los destinos y provisiones, instrumentos que hubiera sido deseable se reglamentaran con mayor precisión; también plantea, para dar solución a las áreas metropolitanas, todo lo relativo a conurbaciones.

Esta Ley, para ser instrumentada plenamente, requerirá de la acción legislativa de los estados, de la acción administrativa en todos los niveles y de la interpretación judicial a través del ejercicio de los tribunales competentes. Así, la Ley no es, ni puede ser, en cuanto a sus instrumentos, un ordenamiento acabado sino tan sólo un marco general que tiende a ordenar el caos legislativo existente y a establecer principios generales que permitan racionalizar el uso del suelo, a fin de que las comunidades humanas se desarrollen plenamente.

#### B] Panorama doctrinario

Los tratadistas y estudiosos del derecho en México no han dedicado la atención debida a los aspectos urbanísticos. El gran número de trabajos teóricos doctrinarios realizados en el país respecto a campos como los del derecho laboral, el agrario y el civil contrasta con la casi absoluta ausencia de trabajos en el campo urbanístico. Esta situación se debe fundamentalmente a la carencia de legislación específica a la cual pudieran haberse referido los tratadistas en sus consideraciones doctrinarias.

A pesar de esta deficiencia, en México existen contados

pero destacados juristas que se han dedicado al estudio de estos problemas, tales como Gallo Lozano y Carrillo González, quienes han realizado trabajos en la materia. Este ensayo pretende ser asimismo, una aportación para superar la ausencia doctrinaria de derecho urbanístico en México.

#### C] Panorama jurisprudencial

Toda rama del derecho que pretenda la plena autonomía, además de las leyes en la materia y de los principios doctrinarios establecidos por los juristas, requiere a su vez de determinaciones jurisprudenciales que interpreten y llenen las lagunas de la legislación.

Para el derecho urbanístico, como derecho nuevo, existe un escaso número de determinaciones jurisprudenciales. Sin embargo, la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que funciona desde 1971, promete subsanar estas deficiencias a través de tesis jurisprudenciales. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia sobre problemas generales que afectan los aspectos de la legislación urbana, tales como sentencias respecto a expropiación, limitaciones de dominio, construcción, sanidad en general y otras que en conjunto forman un cúmulo importante para la interpretación del contenido normativo de las leyes que están surgiendo o puedan surgir.

#### III. TEORIA ESTRUCTURAL DEL DERECHO URBANISTICO

Las anteriores consideraciones llevan a la necesidad de dar una respuesta teórica en lo jurídico a las circunstancias prevalecientes, a través del planteamiento de una teoría estructural y de una serie de principios doctrinales susceptibles de aplicarse a la elaboración legislativa. Los requerimientos sociales de justicia y seguridad jurídica hacen necesario un primer planteamiento teórico, para que de él pueda desprenderse la discusión doctrinaria posterior a la consecuente elaboración legislativa sistemática.

En Europa, donde la doctrina en estos aspectos se encuentra más avanzada, diversos autores han incursionado en el campo del derecho urbanístico para encontrar los elementos estructurales que le den la coherencia de una rama autónoma.

Ramón Martín Mateo sostiene que el contenido de las facultades de dominio del propietario del suelo urbano no se agotan en el conjunto de determinaciones públicas vinculadas por el plan. Existen también determinaciones positivas y determinaciones negativas instrumentadas a través de controles, estímulos y medios coercitivos. Los controles y los medios coercitivos corresponden a los que en la doctrina mexicana se vienen denominando instrumentos de control y los estímulos corresponden a los fomentos, sin que Martín Mateo incluya en su clasificación los contenidos de la acción directa a través de la prestación de servicios.

Por su parte, para el italiano Federico Spantigati, en su libro *Manual de derecho urbanístico*, la disciplina urbanística se apoya en tres elementos fundamentales. El primero está



constituido por los planes urbanísticos, o sea, por los actos del poder público que regulan la "sistematización y la utilización" del suelo; el segundo es la propiedad urbana, como el derecho de los sujetos públicos y privados a la utilización del suelo que les pertenece, según las modalidades que dicte el interés público, y el tercero está constituido por los elementos de aplicación de la normativa urbanística, como los controles y las sanciones, que garantizan la correspondencia de la utilización de los bienes y las prescripciones del poder público.

Se analizarán así, con respecto a la teoría general del acto administrativo, las normas relativas a la planeación y aquellas constituidas por los instrumentos de aplicación. Ya se ha mencionado anteriormente el elemento propiedad privada, al tratar las limitaciones que el mismo plantea a esta disciplina.

Independientemente de la posterior desagregación que pueda hacerse del acto administrativo, siguiendo la doctrina argentina de Rafael Bielza, éste se orienta fundamentalmente en dos sentidos: actos de orden y actos de servicio. De esta consideración y retomando las aportaciones de Spantigati, cabe afirmar que el acto administrativo de planeación estatal está constituido como un tercero, intermedio entre los actos de orden y los actos de servicio, ya que puede contemplarse desde el primer aspecto o bien desde el segundo.

El tercer elemento mencionado por Spantigati, los controles, garantizan la correspondencia entre la utilización de los bienes y las prescripciones del poder público.

A primera vista aparecen como actos administrativos en el ejercicio de la acción urbanística tres categorías: los actos de planeación, los actos de control y los actos de servicio, dentro de los cuales pueden incluirse la serie de estímulos que la legislación urbanística ofrece para orientar y gestar desarrollos, que en conjunto integran la categoría de los actos de fomento y de servicio.

De esta forma, se encuentra con que la acción urbanística está regulada por normas de planeación; las normas de planeación en este sentido deberán ser los ordenamientos rectores del conjunto normativo posterior. Esta normativa de planeación es el conjunto de ordenamientos sustantivos de jerarquía superior, ordenadores del desarrollo urbano en el plano jurídico.

Paralelamente, la aplicación de los presupuestos planificadores corre a cargo de los instrumentos de aplicación, que se constituyen a través del juego de controles establecidos en normas de esta naturaleza y por el conjunto de estímulos creados en las normas de fomento y servicios. Surge así, en materia jurídica urbanística, una primera clasificación en normas rectoras (de planeación), y normas instrumentales (de control, de fomento y de servicios).

Además de estos ordenamientos normativos de planeación, control, fomento y servicios, la disciplina urbanística se apoya en normas supletorias auxiliares de la relación jurídica urbanística en los aspectos administrativos, financieros y de seguridad jurídica. Estas normas auxiliares pueden ser respectivamente: administrativas, fiscales y procesales. Las primeras tienen por objeto regular la estructura orgánica

gubernamental en el ejercicio de la acción urbanística; las segundas tienen por objeto reglamentar a través de gravámenes fiscales la posibilidad de financiación de los desarrollos urbanos; las terceras, de carácter adjetivo, regulan los recursos administrativos y las acciones que pueden promover los particulares y la administración, para armonizar la eficacia de la gestión urbanística con la seguridad jurídica.

Resumiendo, se puede determinar que el conjunto normativo que forma la disciplina jurídica urbanística es clasificable en normas rectoras de planeación, normas instrumentales de control, de fomento y de servicios, así como normas auxiliares de administración, fiscales y procesales. Se debe aclarar que los cuerpos normativos, leyes o reglamentos, no necesariamente pertenecen por su naturaleza exclusivamente a una de estas clasificaciones, sino que comparten determinaciones referentes a cada uno de los tipos ya diferenciados. Lo importante radica en que se pueda distinguir en los cuerpos legales las diversas categorías mencionadas.

Es necesario aclarar, sin embargo, que por lo menos las normas rectoras de planeación urbana deben ser jerárquicamente superiores en la estructura jurídica legislativa de un Estado, a fin de mantener el principio de la unidad de planeamiento, vigente ya en ciertas legislaciones europeas, el cual establece la necesidad de subordinar a los planes nacionales los planes de menores entidades territoriales.

Como vía de ejemplo, en este trabajo se considera necesario presentar, a un nivel de desagregación más profundo, los conjuntos normativos que constituyen el contenido de la clasificación anteriormente propuesta, a fin de dejar establecida con mayor claridad la naturaleza específica de estas normas.

- Las normas de planeación contienen elementos de clasificación de planes, de ejecutoriedad de los mismos, de procedimiento de elaboración, de efectos y de obligaciones respecto a los sujetos activos y pasivos del plan, así como otras consideraciones que se confunden ya con instrumentos de aplicación.

- Las normas de control contienen instrumentos tales como: la aprobación, la autorización, las licencias, el registro y la inspección, además del conjunto de sanciones de la más diversa índole. En los estados de derecho, estos instrumentos constituyen la posibilidad jurídica de una planeación coactiva.

- Las normas de fomento y las de servicio constituyen la posibilidad instrumental de la planeación indicativa, en tanto que pueden orientar espacialmente los desarrollos urbanísticos en términos diferenciales y preferenciales. A título de ejemplo, establecen financiamientos, exenciones fiscales, asistencia técnica, suministro de suelo y mano de obra, así como regulaciones respecto a la acción directa estatal de servicio público y al otorgamiento de concesiones.

- Las normas de administración pueden clasificarse en normas de organización centralizada, descentralizada, desconcentrada, municipal e incluso regional, cuando se reconoce la existencia de la región como entidad jurídicoadministrativa de derecho público.

● En cuanto a las normas fiscales, el derecho fiscal en la doctrina, en la legislación y en la jurisprudencia ha realizado aportaciones que permiten clasificarlas en aquellas que establecen impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como las relativas a empréstitos y asignaciones presupuestales.

● Por último, en cuanto a las normas procesales, éstas deberán orientarse hacia dos objetivos fundamentales: la salvaguarda del interés particular y la posibilidad de exigir el cumplimiento exacto de las determinaciones rectoras, a través de recursos administrativos, juicios contenciosos administrativos y, como sucede en México, por la vía del amparo.

#### IV. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO URBANÍSTICO

Hasta aquí se ha expuesto una clasificación de las normas que constituyen el contenido de la normativa juridicourbanística reguladora, por una parte, de la acción pública y, por otra, de la actividad privada, en cada una de las acciones o conductas urbanísticas que se ejercen.

Se requiere ahora realizar un procedimiento inverso, o sea, un procedimiento de integración que permita vislumbrar la posibilidad de un sistema jurídico estructurado, en el que exista la relación entre los diferentes términos de la estructura.

Ya se había mencionado que existen una serie de principios generales de derecho así como principios propios de cada una de las ramas del derecho. Tan necesario es para la rama juridicourbanística el establecimiento de una teoría estructural, por las razones ya mencionadas, como la determinación de una serie de principios que rijan tanto la elaboración legislativa como la interpretación judicial. Se manifiesta así que la aplicación de los principios generales del derecho no es suficiente para estos objetivos y que dada la especificidad del objeto que deberá regularse no son tampoco aplicables los principios de otras ramas jurídicas.

Los principios del derecho urbanístico obedecen a dos criterios que corresponden teleológicamente a los fines del derecho: la eficacia y la seguridad jurídicas, por una parte, y la justicia, por otra.

##### 1. Principios en razón de la eficacia y la seguridad jurídica

La serie de principios que obedecen a estas consideraciones se establecen en virtud de la complejidad del objeto de regulación, constituido por lo urbano, ya que se considera que tanto la elaboración legislativa como la interpretación judicial deben ajustarse a determinaciones que permitan establecer una coherencia entre las normas urbanísticas y un criterio rector de la decisión judicial.

##### A] Correlación normativa

Este principio, el más importante, tiende a establecer un sistema integrador para las acciones urbanísticas, tanto públicas como privadas, para que éstas se gesten coordinadamente,

en cada parte y en la totalidad del sistema. Este principio establece que, fundamentalmente en materia urbanística, las normas que la rigen están íntimamente correlacionadas y aun cuando exista subordinación de unas y otras, la correlación se manifiesta en que cada acción prevista por una norma debe tener la correlativa acción prevista por otra, a fin de hacerla plenamente aplicable. Los términos de la correlación se constituyen por las normas de planeación rectoras, normas instrumentales y normas auxiliares.

La correlación entre estos términos se establece en razón de que la norma rectora de planeación requiere instrumentos coactivos e indicativos, así como instrumentos de financiamiento, administración y aquellos que permitan garantizar la seguridad jurídica en instancias posteriores.

De la misma forma, se manifiesta la correlación en el sentido de que los controles y fomentos deben estar regidos por la norma de planeación, los instrumentos administrativos y fiscales deben ser atinentes a este propósito y los elementos procesales deben constituirse en un factor de garantía legal.

Este principio se integra con el de correlación de los actos administrativos, que obedece a la misma estructura y que permite hacer efectivos los instrumentos legales en el plano de la acción administrativourbanística.

Este planteamiento requiere para mayor claridad un ejemplo sencillo. La norma planificadora puede establecer jurídicamente una política relativa a la localización industrial, a través de la creación de parques industriales en los cuales deberá establecerse la industria pesada mecanicometalúrgica. Para realizar esta política establecida en la norma de planeación se requerirán instrumentos coactivos e indicativos. En el primer caso, a través de controles destinados a impedir que dichas industrias se establezcan en las zonas prohibidas por el plan. En el segundo, se tratará de que la inversión se localice en las zonas previstas en el plan por medio de fomentos y estímulos. Las normas administrativas establecerán los organismos gubernamentales encargados del control y fomento de la política. Las normas fiscales regularán los ingresos públicos y la aplicación de fondos para gestar las obras de infraestructura necesarias en las zonas elegidas para localización industrial. Por último, las normas procesales asegurarán a sujetos activos y pasivos que los instrumentos serán aplicados conforme a derecho, salvaguardándose con ello los intereses público y privado.

##### B] Unidad de planeamiento

Este principio establecido determina que los planes estén inmersos en una estructura de coordinación y subordinación. Existen relaciones de subordinación entre el plan nacional urbano y los planes estatales y municipales, todos ellos necesariamente subordinados al plan nacional de orden socioeconómico. Hay relaciones de coordinación entre los planes en virtud de que entre ellos se complementan con el propósito de realizar la planeación integral del territorio a diversos niveles de profundidad en razón inversa de su jerarquía. No se podrá realizar una planeación urbana integral efectiva sin considerar este principio de unidad de planeamiento.

### C] Supletoriedad administrativa

El principio de la supletoriedad administrativa se establece en el sentido de que la acción urbanística en sus principales manifestaciones, debe corresponder en primer lugar a los órganos administrativos de menor jerarquía territorial, ligados a los problemas intraurbanos, los municipios, y tan sólo en el caso de que éstos, por imposibilidad tecnoeconómica no puedan realizar la acción planificadora, corresponderá a un segundo estadio, a los estados federados, estableciéndose que tan sólo en el caso de imposibilidad material o técnica de éstos, la Federación deberá realizar la acción para la cual no se hallen capacitados.

### D] Supletoriedad estatal

Este principio consiste en que los particulares deberán ser, en primera instancia, los realizadores del plan a través de sistemas de actuación como la cooperación, la reparcelación y la cesión de viales. Solamente en casos de mala fe o incapacidad de cualquier naturaleza el Estado deberá suplir su acción, encargándose de la acción prevista en el plan. En virtud de este principio la actividad del Estado no se constituye como una amenaza al interés particular, sino que el interés particular se constituye en colaborador del Estado, eliminándose las fricciones entre gobernantes y gobernados.

### E] Norma estructurante

Este principio determina que la norma superior jerárquicamente considerada debe prever dentro de su contenido la expedición futura de otras normas de jerarquía inferior, estructurando de esta forma el universo jurídico aplicable a la planeación urbana. De tal forma, la ley superior debe prever dentro de su contenido la expedición de normas a nivel estatal o municipal, las cuales se ajustarán estrictamente a las prevenciones de esta disposición, evitando con ello que la normativa urbanística se disperse y disuelva en multiplicidad de disposiciones de la más variada índole y jerarquía.

Este principio no puede ser tajante y definitivo, permitiéndose la expedición de ciertas normas de carácter emergente dados los particulares problemas a los que se pueden enfrentar los estados y los municipios. Sin embargo, tales disposiciones emergentes y supletorias deberán tener siempre un ámbito de validez restringido, temporal y espacial, a fin de que no perturben la estructura jurídica general urbanística, y sólo deben regir en aquellos casos en que sean definitivamente necesarias.

### F] Principio de legalidad de los planes

El principio de legalidad establece que los planes deberán ser, para su plena aplicación y ejecución, normas jurídicas a nivel reglamentario. Sin este elemento los planes de ordenación urbana, cualquiera que sea su jerarquía, carecen de la obligatoriedad necesaria para hacerlos efectivos, pudiéndose oponer a ellos cualquier interés legítimamente constituido. A fin de cumplir con este principio se requiere que los planes se aprueben con base en un procedimiento previsto en la ley, se publiquen mediante las formalidades necesarias, se les dé la debida difusión para hacerlos del conocimiento de los beneficiarios o afectados por los mismos, se determine su

obligatoriedad respecto a la administración y a los particulares y se señale con precisión sus efectos. Todo ello a fin de dar a este instrumento una naturaleza jurídica específica e incluirla dentro del acervo de las disposiciones material o formalmente legislativas.

### 2. Principios en razón de la justicia

Los principios en razón de la justicia como fin del derecho obedecen a la necesidad de plantear una opción novedosa a ciertos principios generales del derecho, como el de equidad e igualdad ante la ley. De éstos pueden derivarse nuevas consideraciones sobre la carga del planeamiento o bien sobre el instrumental para modificar las estructuras jurídicas imperantes.

#### A] Repartición equitativa

Este principio obedece al criterio de que la acción planificadora repercute necesariamente en beneficios y cargas tanto para los particulares como para la administración. Requiere de tal forma, que los beneficios correspondan por igual a particulares y Estado y que la carga económica se reparta entre los diversos beneficiados por la planeación. Para tales efectos es preciso explorar más profundamente los sistemas de actuación urbanística tales como la cesión de viales, la reparcelación, la compensación y la cooperación, en vez de sólo recurrir para la realización de los planes urbanísticos a la expropiación, la limitación de dominio o la afectación, que en definitiva vulneran al interés particular.

#### B] Factor determinante

Este principio consiste en que, si bien la legislación atiende a problemas específicos de planeación, control, fomento, administración y tributación, el factor definitivo que debe regularse es la propiedad, posesión, uso, tenencia y disposición del suelo urbano, ya que sin una regulación eficiente de estos factores las acciones en todos estos aspectos pueden ser nugatorias al tropezar con un derecho irrestricto de propiedad, como ya se analizó anteriormente.

#### BIBLIOGRAFIA

- Azuela de la Cueva, Antonio, *Proceso de urbanización y derecho urbanístico*, tesis profesional, México, 1974.
- Castels, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, 3a. ed., Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1973.
- García de Enterría, Eduardo, *Código de la administración local y del urbanismo*, Ediciones del Ministerio de la Vivienda, Exposición de Motivos de la Ley del Suelo, Madrid, 1973.
- Hauriou, Andre, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. española, Ediciones Ariel, Barcelona.
- Alarcón Segovia, Andrés, conferencia en el Seminario Regional sobre Políticas de Desarrollo y Usos del Suelo Urbano, OEA, DDF y El Colegio de México.
- Schwizer, José, "Metropolización de una nueva forma de dependencia", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. IX, núm. 33, marzo de 1975.
- Martín Mateo, Ramón, "Propiedad urbana y planificación", en *Revista de Derecho Urbanístico*, año III, núm. 15, Madrid, diciembre de 1969.
- Spantigati, Federico, *Manual de derecho urbanístico*, trad. española, Editorial Montecorvo, Madrid, 1973.
- Martín, Blanco, *Planeamiento Urbanístico. III Curso de Derecho Urbanístico y Vivienda*, Escuela Práctica Jurídica, Facultad de Derecho, Madrid, 1969-1970.
- Merino Mañón, José, *La fiscalidad del suelo y el desarrollo urbano*, Ediciones del Gobierno del Estado de México, Toluca, 1972. □