

EL DERECHO URBANÍSTICO

José Pablo MARTÍNEZ GIL

SUMARIO: 1. *Concepto de derecho urbanístico.* 2. *Relación del derecho urbanístico con otras disciplinas.* A. *Con disciplinas jurídicas.* a) *Con el derecho constitucional.* b) *Con el derecho administrativo.* c) *Con el derecho ecológico.* d) *Con el derecho financiero.* e) *Con el derecho municipal.* f) *Con el derecho agrario.* B. *Con disciplinas no jurídicas.* a) *Con la ciencia de la administración pública.* b) *Con el urbanismo.* c) *Con la arquitectura.* d) *Con la geografía.* e) *Con la estadística.* f) *Con la sociología.* g) *Con la historia.* h) *Con la filosofía.* C. *Principios del derecho urbanístico.*

La aparición de derechos especializados que ha puesto en entredicho a la sistemática jurídica tradicional, da licencia para hablar de un derecho urbanístico.¹

El surgimiento del derecho urbanístico es relativamente reciente, se trata de un derecho nuevo; sin embargo, ello no significa que antes de todas las cuestiones urbanas hubieran estado marginadas del mundo de las normas jurídicas.

Por el contrario, desde que se fundó la colonia se dictaron disposiciones tendientes a regular el crecimiento de la ciudad de México y de las ciudades del interior: Alfonso García hizo el primer trazo de la capital virreinal en 1522. En las ciudades de la Colonia el uso habitacional, agropecuario, comercial e industrial de la tierra urbana se tuvo que conformar a las severas reglamentaciones que emitían los ayuntamientos y las autoridades centrales.

Inclusive, por mandato real se definían los límites de los centros de población y la jerarquía que éstas tenían.

¹ Ruiz Massieu, José Francisco, “*Introducción al derecho mexicano*”, *derecho urbanístico*, primera edición, México, UNAM, 1981, p. 16.

En realidad, el enfoque horizontal con el que nos acercamos al problema de encontrar el concepto del derecho urbanístico (agrupamientos de disposiciones dispersas en otras disciplinas), hace posible que en todo momento se localicen normas abundantes sobre los temas urbanos más sobresalientes.

No obstante y aun conscientes de que no es posible determinar con toda certeza el momento de la aparición del derecho urbanístico, sí podemos sostener que éste aparece cuando se dan jalones en el largo proceso de dar normativa sistemática a asuntos urbanos básicos y en consonancia con un propósito común. La contaminación ambiental, la planeación de las ciudades, los asentamientos humanos, la planificación familiar, la vivienda y la administración pública urbana, son los asuntos básicos y el propósito compartido es la ordenación, racionalización y desarrollo de la ciudad bajo la dirección e impulso del Estado.²

1. CONCEPTO DE DERECHO URBANÍSTICO

Para Antonio Carceller Fernández, el derecho urbanístico, es:

Un conjunto de normas jurídica que, por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.³

Para Ramón Parada, el derecho urbanístico es:

El conjunto de normas reguladoras, *grosso modo*, de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, la urbanización y la intervención administrativa en el *ius aedificandi*, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades. Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización, que podemos definir como el de creación o modificación de espacios comunes de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructuras

² Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, p. 21.

³ Carceller Fernández, Antonio, *Introducción al derecho urbanístico*, Madrid, España, Tecnos, S.A., 1997, p. 17.

en general) para la posterior erección de núcleos habitados, y que es el objeto central y esencial del derecho urbanístico.⁴

Para José Francisco Ruiz Massieu, el derecho urbanístico es:

El conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas.⁵

En nuestra opinión el derecho urbanístico es: el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos que inciden con el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la finalidad de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad de la humanidad.

2. RELACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO CON OTRAS DISCIPLINAS

El derecho urbanístico tiene relación con una serie de disciplinas tanto jurídicas como no jurídicas entre las que destacan las siguientes:

A. *Con disciplinas jurídicas*

La relación del derecho urbanístico con disciplinas jurídicas como son el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho ecológico, el derecho financiero, el derecho municipal y el derecho agrario, son solo algunos de los que nos toca revisar a continuación:

a) Con el derecho constitucional

Los preceptos constitucionales que involucra el desarrollo urbano, no tan sólo están comprendidos en el artículo 27 Constitucional, sino en los artículos 4º, 26, 73, 115 y 133 de nuestra Carta Magna, lo que nos permite concluir que el derecho urbanístico contiene las cinco garantías que doctri-

⁴ Parada, Ramón, *Derecho administrativo, Tomo III, Bienes públicos, Derecho urbanístico*, España, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y Sociales, S.A., 2000, p. 320.

⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, pp. 16-17.

nariamente las clasifica, es decir, las garantías de seguridad jurídica, igualdad, libertad, sociales y de propiedad, de conformidad al bien jurídico que cada uno de esos artículos proteja.

Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la *consagración jurídico positiva* de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el *contenido parcial* de las garantías individuales, considerando éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos de que hemos hablado: gobernados, por un lado y Estado y autoridades por otro.⁶

b) Con el derecho administrativo

Es la disciplina que contribuye más ampliamente con normas que encuentran una nueva sistemática en el derecho urbanístico: la regulación y la organización de la administración pública relativa a la materia urbana y la formación de los métodos imperativos y no imperativos que tiene el Estado para conducir e inducir el desarrollo urbano.

c) Con el derecho ecológico

Suministra las disposiciones que se han expedido para preservar y mejorar el medio físico y humano, y del *derecho de los asentamientos humanos* se toma lo concerniente al desarrollo racional y armónico de los centros urbanos y al auspicio de condiciones que resuelvan las necesidades urbanas.

d) Con el derecho financiero

Al *derecho fiscal* pertenecen las normas que se refieren al régimen financiero del urbanismo; a la imposición a las plusvalías, y a los bienes in-

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1997, p. 167.

mobiliarios urbanos y a los tributos que tienen a distribuir socialmente las economías y deseconomías urbanas.

e) Con el derecho municipal

El derecho municipal cumple los fines que le corresponden en la ordenación y regulación de la ciudad, lo cual está íntimamente relacionado con el derecho urbanístico.

f) Con el derecho agrario

Las disposiciones que regulan el desarrollo urbano tienen aplicación en la propiedad privada de carácter rústico, cuando ésta es incorporada a los centros urbanos o su destino y su uso son cambiados para fines habitacionales; en el caso de los ejidos y comunidades, esa normativa tiene especial aplicación en el caso particular de las tierras destinadas al asentamiento humano y, en lo general, cuando se trata de núcleos de población denominados conurbados.

Debemos recordar que las tierras para el asentamiento humano de los ejidos se integran con la zona de urbanización y su fundo legal, así como con la reserva de crecimiento, y que tienen las características de irreductible, inalienable, inembargable e imprescriptible (artículo 64 de la Ley Agraria), hasta el momento en que se dé curso a los programas autorizados para el crecimiento del poblado o área del caserío, con lo que cambia su situación de reserva para ser fraccionada en solares, con la excepción de las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad. En el caso de los solares, una vez adjudicados pasarán a incorporarse al régimen de la propiedad privada, con lo que perderán las características de referencia. Asimismo, de existir fundo legal se procederá a su delimitación, respetando los límites concedidos.

Es competencia de la Asamblea la delimitación de las reservas del asentamiento y de las que fueren destinadas a los servicios públicos, con base en las leyes de la materia, siempre y cuando los terrenos que ocupan correspondan al régimen ejidal del propio poblado (artículo 65), ya que de no ser así, la delimitación sólo le corresponderá a las autoridades locales y federales competentes, quienes se ajustarán a los programas correspondientes debidamente autorizados (artículo 68).

Como se mencionó, la localización, deslinde y fraccionamiento de la reserva de crecimiento de las tierras del asentamiento humano deberá realizarse con la intervención de las autoridades municipales, observando las normas técnicas que emita la SEDUE (hoy Sedesol) (artículo 66).

Sea que exista fundo legal del poblado o se constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, deberá considerarse la asignación de la superficie necesaria para los servicios públicos de la comunidad (artículo 67). En este caso contemplamos dos diferentes tipos de superficie para asignar: la necesaria para los edificios en los que se presten servicios públicos que sólo requieren una área reducida para la atención al particular, tales como oficinas, escuelas, edificios públicos (ayuntamiento, cárcel u otro similar), y la superficie necesaria para aquellos servicios que requieren áreas más amplias o espacios abiertos, tales como corrales de inspección fito y zoo sanitarias, rastros y otros.

Nuevamente mencionamos que siendo facultad de la Asamblea asignar superficies para edificios de servicios públicos sólo lo será completamente cuando estas superficies sean tomadas o asignadas de las tierras del ejido, porque de lo contrario será entera competencia de las autoridades locales del ramo, quienes en su caso, harían valer las facultades expropiatorias (artículo 68).

Los ejidos llamados conurbados son aquellos que han sido afectados por el crecimiento urbano y presentan una continuidad física y demográfica con algún centro de población, donde normalmente existen asentamientos humanos irregulares y se presenta una tendencia natural al cambio de uso del suelo. Deben ajustarse a la Ley General de Asentamientos Humanos y aplicar los planes y programas en materia de desarrollo urbano y su legislación correspondiente, así como los reglamentos de construcciones y de zonificación para usos y destinos y la Ley Federal de Vivienda, entre otros.

Por su parte, la Ley Agraria contiene, por un lado, disposiciones especiales para las tierras ejidales ubicadas en el área de crecimiento de zonas urbanas, por medio de las cuales autoriza a esos ejidos a buscar el aprovechamiento que pudieran obtener en ese sentido, pero siempre sujetándolos a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, y por otro lado, señala un derecho de preferencia para los gobiernos estatales y municipales cuando se trate de enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas en reserva para el crecimiento de un centro de población, acorde con la Ley General de Asentamientos Humanos, con lo que también podemos concluir que dicha normativa es supletoria de la Ley Agraria en la materia urbanística (artículos 87 a 89).

Finalmente, por cuanto se refiere a los asentamientos humanos irregulares, específicamente en terrenos de origen ejidal y comunal, subsiste su regularización mediante la expropiación, cuyas acciones son llevadas a cabo, por lo general, por conducto de la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (Corett) (artículo 93, LA).

B. Con disciplinas no jurídicas

La relación del derecho urbanístico con disciplinas no jurídicas como son la ciencia de la administración pública, el urbanismo, la arquitectura, la geografía, la estadística, la sociología, la historia y la filosofía, también son solo algunas de las que revisaremos a continuación:

a) Con la ciencia de la administración pública

La crisis urbana, sobre todo en los países poco desarrollados, vino a destacar las dimensiones políticas, económicas y sociales del urbanismo sobre la dimensión estrictamente técnica. Los graves problemas ecológicos generados en los centros de población, hicieron inaplazable la atención pública de los problemas generados por la urbanización acelerada. Todo ello, configuró un campo de acción para la administración pública sin precedentes en la historia de la humanidad.

Desde la fundación de la ciudad hasta la dirección y control de su crecimiento; de la ordenación de su espacio para sus aprovechamientos públicos, comunes y privados a la regulación de los servicios urbanos; y en general, la organización de la población para preservar y mejorar su hábitat, son acciones que corresponde atender a la administración pública, en sus distintos niveles (local, regional y nacional).

Sin embargo, la gestión del desarrollo urbano es una tarea muy compleja, que requiere la dedicación de funcionarios capacitados, profesionales y con gran vocación de servicio, para atender las necesidades de planeación de todas las ciudades. La promoción del desarrollo urbano es una tarea, un mandato y una responsabilidad primordial de la administración pública, en la estrategia de modernización de México.

b) Con el urbanismo

Tienen como objeto común, ordenar el proceso de las relaciones sociales, a las concentraciones humanas, a las aglomeraciones que representan el modo de vida de las comunidades.

La urbanización comenzó cuando la gente salió del campo, abandonó la vida rural, y comenzó a urbanizarse, cambio las actividades agrícolas y ganaderas por las máquinas y la tecnología.

Las siembras y las cosechas pueden hacerse ahora sin la necesidad de enormes masas de gente, debido al aporte tecnológico y eso ha hecho que la mayoría de la gente que antes debía atender a los animales y a los cultivos, se viniera a las ciudades.

Por todo ello la ciudad se ha convertido en un continente de diferentes culturas, de gente que no tiene pacto con la ciudad y con sus vecinos.

Para tratar de explicar cómo es que el urbanismo y el derecho urbanístico están íntimamente relacionados, se presenta la siguiente tabla:

Vida urbana:

- Ciudades de diferente escala.
- Concentraciones, aglomeraciones.

Factores de urbanización:

- Cultura
- Tecnologías
- Expulsión rural/atracción urbana.

Objeto material:

- Del urbanismo: los fenómenos que forman la ciudad.
- Del Derecho Urbanístico: las personas y sus comportamientos dentro de una urbanización, en la que tienen derechos y obligaciones respecto de otras personas.

Objeto formal:

- Del urbanismo: criterios que tratan de lograr mayor calidad de vida.
- Normas y conductas que señalan el deber ser.

c) Con la arquitectura

La idea de un Plan Nacional de Desarrollo no procede originariamente del urbanismo sino del campo de la ingeniería y la arquitectura, donde se equipara al proyecto de obras. El urbanismo, partiendo de esta concepción puramente técnica puede ampliar su contenido, comenzará introduciendo, en un primer momento, alineaciones y ensanches de vías públicas, para más adelante incorporar técnicas de zonificación, medidas de disciplina urbanística, creación de cinturones verdes, protección del suelo rural, etc., hasta hacer del Plan un instrumento de largo alcance cuyos efectos reducen cada vez más el contenido de la propiedad privada.

El derecho urbanístico se relaciona también con la arquitectura debido a que son los arquitectos los que se encargan de planear las urbanizaciones. Los arquitectos deben ser muy cuidadosos al momento de hacer sus planos pues existen errores en los que muy frecuentemente caen, y que debido a ellos les pueden acarrear problemas legales.

Los arquitectos deben procurar la conservación de los bienes de valor histórico, artístico, cultural además de los yacimientos arqueológicos. También es deber de los arquitectos y de los urbanizadores el hacer las mejoras necesarias a los edificios protegidos por su interés histórico artístico o cultural.

Es deber de los arquitectos el salvaguardar los lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor ecológico, artístico, histórico o cultural.

Los planes generales municipales deberán comprender las determinaciones relativas a las zonas catalogadas como Patrimonio Histórico de la Nación, así como las zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos, zonas deportivas o de recreo y de expansión ya sean públicas o privadas.

En lo que respecta a los Bienes de Dominio Público, entendemos por ellos que se encuentran afectando a un servicio público y poseen un régimen jurídico especial; dichos bienes deben también procurarse su conservación y mantenimiento en buen estado, por ello es tarea del Arquitecto dedicar una muy bien cuidada planeación de los mismos y una periódica revisión para así evitar un deterioro al momento de iniciar urbanizaciones nuevas, o bien la conservación de las ya existentes.

Otro de los problemas con los que se encuentran los arquitectos al momento de la planeación de nuevas urbanizaciones es la Edificación en suelo no urbanizable, pues existen zonas de riesgo en las que por su propia naturaleza y características no es posible iniciar procesos de urbanización.

d) Con la geografía

El propósito es el estudio de la estructuración del espacio urbano, en cuanto a sus efectos en la diferenciación socioespacial y los espacios subjetivos de sus habitantes. Se considera que para comprender el acontecer local es preciso interpretarlo en el marco de los procesos globales, pues a través de las transformaciones que se evidencian en el espacio urbano se explicitan las relaciones entre el Estado, el capital, la sociedad y el territorio. Los estudios geográficos pueden organizarse en cuatro partes. En la primera se hace una revisión de las perspectivas teóricas y se expone el marco conceptual centrado en el proceso de estructuración y las prácticas socio espaciales, en el marco de la economía flexible y de los condicionantes del nuevo paradigma en cuanto a la distribución, la organización y la gestión de las actividades productivas. Se presenta una síntesis histórica de la evolución de la ciudad que permite comprender la realidad actual y el interés por recuperar un protagonismo perdido en el ámbito regional. Mediante una revisión de los recursos locales, se plantean las posibilidades de inserción. Luego se aborda el estudio intraurbano, mediante una caracterización de la dinámica actual y los rasgos singulares que estructuran el espacio urbano. Con este contexto, se incorporan las experiencias de los habitantes, a nivel global de la ciudad y de las experiencias individuales. En las conclusiones y reflexiones finales, se plantean algunas propuestas en la medida en que la existencia de recursos puede constituir la sustentación de una propuesta de desarrollo local, a partir de un Plan Estratégico que se está implementando, atendiendo a las necesidades locales y a la calidad de vida de la población.

e) Con la estadística

La estadística es una parte básica y principal al momento de planear nuevas urbanizaciones, pues se tienen que hacer minuciosos estudios antes de planear siquiera las urbanizaciones o viviendas, pues en primer lugar se debe asegurar una vivienda digna a los ciudadanos. Como primera tarea la estadística debe revisar el número de habitantes del lugar a urbanizar para así poder planear cuantas y qué tipo de casas se deben construir. Además de saber el número de habitantes de cada una de los lugares propensos a urbanizarse, debe tomarse en cuenta también el nivel económico de los habitantes para así saber qué tipo de edificaciones deberán construirse en cada lugar.

El derecho urbanístico tiene un ayudante en ese sentido, se trata del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), que le proporciona a los urbanizadores los datos necesarios. El INEGI cuenta con una base muy completa de datos en la que nos informa el número exacto de habitantes en cada región, así como de las condiciones económicas de los mismos; y cualquier otro dato que el urbanizador pudiera necesitar en su tarea.

f) Con la sociología

En parte como resultado de la Revolución Industrial, una gran cantidad de personas del siglo XIX y XX fue desarraigada de su entorno rural y trasladada a emplazamientos urbanos. Esta emigración masiva se debió en muy buena medida a los empleos que creó el sistema industrial en las zonas urbanas. Pero creó muchas dificultades a los que tenían que adaptarse a la vida urbana. Además, la expansión de las ciudades produjo una lista supestamente interminable de problemas urbanos: masificación, contaminación, ruido, tráfico, etc. La naturaleza de esta vida urbana y sus problemas atrajo la atención de muchos sociólogos clásicos, especialmente la de Max Weber y George Simmel. De hecho, la primera y principal escuela de sociología estadounidense, la escuela de Chicago, se define en parte por su preocupación por la ciudad y sus intereses en la utilización de Chicago como laboratorio para el estudio de la urbanización y sus problemas.⁷

La sociología urbana⁸ estudia el proceso de urbanización acaecido en la sociedad contemporánea: aglomeración; creciente impersonalidad y división del trabajo, aumento de especialistas, peritos, funcionarios y burocracia; reducción de los miembros y funciones de la familia y la influencia de todo ello sobre las relaciones sociales y la ecología. Así, los sociólogos pretenden explicar los efectos que ha tenido sobre las conductas sociales el desplazamiento y la vida comunitaria por parte de una organización social que se ubica territorialmente en la ciudad moderna y cuyo principio ordenador es la búsqueda de la racionalización de todos los ámbitos de la vida social; es decir, el surgimiento de un sistema de valores estrechamente asociado con la sociedad industrial⁹ La tarea de los sociólogos es identificar las

⁷ Ritzer, George, *Teoría sociológica moderna*, España, Edit. McGraw Hill, 2002, p. 10.

⁸ Gómez Jara, Francisco A., *Sociología*, México, Porrúa, 2004, p. 14.

⁹ Lezama, José Luis, *Teoría social, espacio y ciudad*, Centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano, México, El colegio de México, 1993, p. 135.

condiciones específicas bajo las cuales la urbanización destruye, sustenta o crea vínculos comunitarios.

El objeto de estudio de la sociología urbana es la cultura de la sociedad moderna, en tanto la cultura urbana constituida por un sistema de valores distinguibles de los de la sociedad feudal. La llamada cultura urbana aparece como sistema de valores de la sociedad industrial.

*La escuela ecologista clásica de Chicago*¹⁰

Los alcances de esta escuela constituyen los primeros esfuerzos teóricos rigurosos por entender y explicar los efectos sociológicos del proceso de urbanización capitalista, en un periodo de cambios profundos en el contexto internacional. Muchos de los problemas teóricos y empíricos planteados por los ecologistas clásicos continúan presentes en la discusión actual.

Por parte de esta escuela, la ecología es vista como un subcampo de la biología que estudia la forma como los organismos vivos interactúan con su entorno físico y con los demás para afectar el desarrollo de sus comunidades. A mitad del siglo XX, varios sociólogos empezaron a pedir prestados conceptos ecológicos y a aplicarlos a los estudios de las ciudades. Denominando su enfoque ecología urbana, examinaron la forma como los usos sociales de la tierra urbana resultaban de una interacción de los diversos grupos de personas y su ambiente físico/geográfico.

Para la Escuela de Chicago, la ciudad es la protagonista de una cierta pobreza del mundo moderno, pero también brinda opciones al desarrollo integral del hombre. Por medio de los ecologistas conocemos a la ciudad con todos sus vicios, pero también con todas sus virtudes. Sin embargo, sus descripciones y, sobre todo, sus interpretaciones y propuestas analíticas, no surgen de un vacío teórico, más bien son la materialización de una larga tradición sociológica en la cual la ciudad se analiza desde diferentes perspectivas teóricas.

La complejidad de la vida urbana exige –según Park– la adopción de una pluralidad de perspectivas si se quiere estudiarla e interpretarla en todas sus facetas. Así pues, son igualmente legítimos los estudios geográficos, los económicos y los ecológicos. No se puede pretender alcanzar la comprensión de la ciudad limitándose al estudio de la organización física. Otros fenómenos, como por ejemplo las profesiones y la cultura urbana constituirán el objeto

¹⁰ Representada por Robert E. Park, Roderick McKenzie y Ernest Burgess, considerada por muchos autores como los creadores de esta perspectiva analítica.

imprescindible de análisis si queremos algo más que una visión parcial y deformada del ambiente urbano.¹¹

Además, los ecólogos vivieron ese intenso proceso de industrialización y urbanización provocado, principalmente, por la migración, y se comprometieron en la búsqueda de soluciones para resolver los problemas emergentes de su época. Los efectos sociales y económicos generados por la nueva tecnología, la norteamericanización de los inmigrantes, los barrios bajos y la corrupción municipal, constituyeron la materia prima y el verdadero “laboratorio social”, en el cual todos los problemas derivados de la vida urbana fueron sometidos a la mirada analítica del sociólogo.

Para esta escuela, la ecología humana lo constituyen las relaciones espaciales y temporales de los seres humanos afectados por las fuerzas selectivas, distributivas y acomodativas en el medio ambiente.

El orden ecológico de la ciudad se presenta como el resultado de una serie de procesos de interacción. Es el resultado de algunos tipos fundamentales de interacción: competición, conflicto, adaptación y asimilación. La competición se identifica, como ya hemos visto, con la lucha por la existencia. Se trata de un principio inmanente, constante e impersonal que actúa a nivel biótico, con la función de controlar y de regular las relaciones entre los organismos. De la competición, de la lucha por la vida, no sólo nace la organización ecológica, sino también “la organización profesional de la comunidad fundada en la división del trabajo”. La competición, a nivel social, asume la forma de conflicto.¹²

La ecología humana, según McKenzie, estudia “las relaciones espaciales y temporales de los seres humanos bajo la influencia de las fuerzas selectivas, distributivas y apropiadas que actúan en el ambiente”. Desde el punto de vista ecológico se pueden distinguir cuatro tipos de comunidades. El primer tipo es “la comunidad de servicio primario”, como por ejemplo el centro agrícola, minero o pesquero, es decir, el centro caracterizado por la ausencia de actividad industrial y con la dimensión limitada. La ciudad comercial constituye el segundo tipo de comunidad; desarrolla eminentemente “la función secundaria en el proceso distributivo de las mercancías” desde las comunidades primarias a los mercados mundiales y de éstos a las comunidades primarias. El tercer tipo comunitario es la ciudad industrial que desarrolla también las funciones efectuadas por los dos primeros tipos de comunidad. Una comu-

¹¹ Bettin, Gianfranco, *Los sociólogos de la ciudad*, España, Gustavo Gili, S.A., 1982, p. 75.

¹² Idem, p. 77.

nidad industrial no tiene límites en cuanto a dimensión: su expansión se relaciona con su capacidad productiva y con la organización comercial de sus industrias. “El cuarto tipo es una comunidad sin base económica autónoma. Consigue sus medios de subsistencia en otras partes del mundo, y es posible que no desarrolle función alguna (directa) en la producción y en la distribución de las mercancías”.¹³

Como sociólogos, su campo de estudio estaba limitado a los fenómenos concretos, aquellos de la patología social que emergían del ámbito urbano. Sus pasos estaban dirigidos a explicar los fenómenos urbanos en el marco de una doble problemática. Primero, ¿cuál es el proceso mediante el cual surgen y se desarrollan las ciudades? Y, segundo, ¿de qué manera se adaptan los seres humanos a su ambiente? Estos dos intereses analíticos de la Escuela Ecologista surgen en el contexto de una indefinición teórica. Este problema remite, necesariamente, al estatuto científico de lo urbano en términos de lo espacial o lo social.

Ellos ven el orden urbano en el marco y como la confluencia de un conjunto de fuerzas naturales y, además, como resultado de otras de carácter social; pero, entre ellas, el mayor grado de eficacia corresponde a las del mundo natural, aun cuando ciertos elementos serían reductibles a la biología y otros a la sociología. La propuesta ecologista trata de tender el puente teórico entre ambas disciplinas, pero fracasa al rescatar el determinante de la causalidad natural en la construcción del orden urbano. En el punto de vista ecologista la ciudad, aun cuando, como sostiene Park se humaniza con la cultura de sus habitantes, llega a convertirse en un factor explicativo que da cuenta de conductas sociales específicas. Las zonas de transición, del área de tugurios, para poner algunos ejemplos, aparecen como decisivos en la generación de comportamientos patológicos.

La ciudad, con su crecimiento y su organización, es el producto de un conjunto de fuerzas que se pueden describir e interpretar, como ya hemos visto, a través de un enfoque particular: el enfoque ecológico. Cada ciudad, aunque tenga una organización y una historia particulares, desarrolla tendencias y crea situaciones que, dentro de ciertos límites, se encuentran de forma similar por doquier. Estas fuerzas, que actúan constantemente, generan en el tejido urbano una determinada distribución de la población y cumplen funciones muy definidas. Toda gran ciudad tiene su centro comercial, sus áreas exclusivamente residenciales, sus áreas industriales, sus ciudades satélites. Casi toda

¹³Idem, p. 92.

gran ciudad tiene sus barrios habitados por bohemios y vagabundos, donde la vida es más libre, más aventurera y más solitaria que en cualquier otra zona. Estas son las denominadas áreas naturales.¹⁴

Los ecologistas clásicos entendieron el orden urbano como un resultado de fuerzas económicas. Enfrentadas éstas en el plano de la competencia, daban lugar a un patrón de asentamiento espacial y a un orden moral. De esta manera en la ciudad, lo mismo que en la vida en general, la posición o la localización de los hombres y de las instituciones resultaba de fundamental importancia para llevar a cabo la lucha por la vida. El orden espacial venía a ser el resultado de las fuerzas selectivas y competitivas que estructuraban la vida urbana para generar un patrón de usos del suelo. En este contexto, los procesos ecológicos y la división del trabajo se constituyen en las fuerzas que distribuyen la estructura física y funcional de la ciudad. De la misma manera, la distribución jerárquica de los hombres en la estructura social y de los objetos urbanos en la estructura espacial, venía a ser la expresión de las necesidades funcionales del organismo social que, en su proceso de diferenciación, ordenaba a los hombres y las cosas con la lógica de la eficacia y con la precisión de las leyes del mundo natural.¹⁵

Burgess intenta expresar, en su modelo circular, las ideas esenciales para un estudio de la expansión de la ciudad como producto de un proceso que se desarrolla en varias fases. Una serie de cinco círculos concéntricos representaría, simultáneamente, las fases sucesivas de expansión en un determinado territorio y la diversidad sociocultural de las áreas determinadas por el desarrollo urbano. Nos encontramos frente a un diagrama que condensa las tendencias de expansión de toda forma urbana, tendencias de expansión que se manifiestan radialmente a partir de un centro. El centro representa el asentamiento originario. Contiene en sí mismo, como un microcosmo, la ciudad tal se irá enucleando sucesivamente en una serie de zonas diferenciadas; cada una de ellas cumple funciones particulares, indispensables al conjunto.

Bastaría pensar en lo que puede suceder en una conurbación cuando los procesos de expansión de dos o más ciudades –procesos que pueden realizarse con variable intensidad hagan que los círculos periféricos se superpongan a los de otra ciudad.

También el sistema de transportes tiende a hacer gravitar hacia el núcleo central la población de la ciudad, pero las dificultades ocasionadas por la congestión de este núcleo y la creciente complejidad de los transportes urbanos

¹⁴Idem, p. 85.

¹⁵Lezama, José Luis, *op. cit.*, p. 229.

favorecen un proceso que actúa en dirección opuesta: la descentralización urbana.¹⁶

Para los ecologistas el espacio produce un efecto de estructura, determina las conductas sociales en la medida que constituye un elemento no controlado, no elegido e inconsciente que se impone a toda forma de interacción social. En Giddens, por su parte, el espacio es rutina, son redes de acción que se materializan en las relaciones espacio-tiempo en las cuales se cristalizan los actos humanos, por ello es tan decisivo para la existencia de la vida social.¹⁷

Se verifica asimismo un proceso cambiante en el valor económico de las áreas urbanas, en dependencia de su deterioro y de la alta demanda de áreas periféricas. Todo ello permite formular la hipótesis de que se está produciendo un proceso de obsolescencia acelerada del viejo modelo urbano y que, al agravarse estas contradicciones, es urgente la intervención de una autoridad de gobierno capaz de enfrentarse y de resolver tan complejos problemas.¹⁸

Finalmente, los ecólogos urbanos contemporáneos creen que las ciudades se adaptan constantemente de tal manera que aprovechan sus oportunidades de supervivencia en cierto entorno. Al hacerlo así, se mueven constantemente hacia un estado de equilibrio, en el cual las diversas partes independientes funcionan tranquilamente.¹⁹

*La escuela francesa de la sociología Urbana*²⁰

Finalmente, la construcción del objeto de estudio, para esta escuela lo constituye el elemento territorial, considerándosele como el elemento constitutivo de un conjunto particular de conductas o problemas urbanos.²¹

Para Lefebvre, el dato central del problema urbano contemporáneo consiste en que la crisis de la ciudad es mundial, motivada por varios factores como políticos, económicos, culturales, entre otros, que conducen a un

¹⁶ Bettin, Gianfranco, *op. cit.*, pp. 87-89.

¹⁷ Lezama, José Luis, *op. cit.*, p. 294.

¹⁸ Bettin, Gianfranco, *op. cit.*, p. 95.

¹⁹ Light, Donald, *Sociología*, quinta edición, México, McGraw-Hill, 1998, p. 248.

²⁰ Representada por Lefebvre y Castells.

²¹ Lezama, José Luis, *op. cit.*, p. 294.

efecto único: la disolución morfológica de la ciudad;²² ya que todas las sociedades están implicadas en una crisis de transformación. Por citar un ejemplo, la vivienda ha dejado de ser aquella espaciosa área en la que era habitada por numerosos miembros; ahora, la vivienda se traduce en espacio pequeños, sin áreas verdes diseñadas para un número de, cuando mucho, tres personas en el que la cultura de “menos hijos” ha influido; además de que los individuos que trabajan deben trasladarse a extensas distancias y periodos de tiempo. La hora de la comida en la que se reunía la familia entera, ha sido modificada por hábitos alimenticios pobres provistos de “cocinas económicas”, lo que induce a no comer con la familia reunida. Se tiende a estudiar y trabajar lo que implica que la vivienda se convierta en un sitio en donde tan sólo se duerme; de hecho, ante las contingencias ambientales las clases en las instituciones educativas han de ser canceladas para proteger la salud de los menores de edad. Han aumentado el número de gimnasios en los que las personas se ejerciten ante la falta de áreas verdes, el exceso de contaminación y por la gran inseguridad que se vive en las ciudades. Para finalizar con la exposición de la Escuela Francesa, el movimiento teórico que caracterizó al último periodo se distingue por la ampliación de los ámbitos de la vida considerados como explicativos de las conductas y procesos sociales. La ciudad emerge así como producto y productora de una gran pluralidad de actores. También es considerada como causa y efecto de los distintos aspectos que integran la vida y la acción individual. Aparece, por tanto, como espacio económico, como espacio simbólico, como espacio afectivo, como espacio político, como vida cotidiana, como ámbito de placer y de reencuentro, etc., en fin, como espacio de la diversidad social. Por ello el cambio social urbano no puede ser visto como resultado de uno solo de estos aspectos, sino como combinatorios de todos, aun cuando en coyunturas específicas, algunos de ellos aparezcan como la síntesis del conflicto que nace de esta gran heterogeneidad que le da contenido y que es contenida por la forma espacial.²³

Hacia el final de la primera mitad del siglo XX e inicios del presente, se alcanzó un consenso académico que considera que la urbanización es un requisito indispensable para el desarrollo. En la discusión se utilizan criterios geográficos, históricos, económicos y sociales que, en una poca usual

²² Bettin, Gianfranco, *op. cit.*, p. 128.

²³ Lezama, José Luis, *op. cit.*, p. 296.

empresa colectiva, alcanzan un acuerdo más o menos definitivo.²⁴ Lo que fortalece la necesidad de que la materia urbana se allegue de diversas opiniones y disciplinas para elaborar un marco urbano integral.

g) Con la historia

El derecho urbanístico se relaciona también con la historia pues debido a que en nuestro país existen innumerables edificios y monumentos históricos, estos deben conservarse en perfecto estado y por ello los urbanistas deben planear nuevas urbanizaciones sin modificar dichos edificios o monumentos así también son parte de sus actividades la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. Son responsables de aplicar la ley, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura más las autoridades de los Estados y Municipios según lo que su reglamento señale. Son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte. El Presidente de la República, o en su caso el Secretario de Educación Pública, expedirá o revocará la declaratoria correspondiente. Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservarlos y en su caso restaurarlos, previa autorización del Instituto correspondiente. Asimismo dichas autoridades cuando resuelvan construir o acondicionar edificios para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia exhiba los monumentos arqueológicos e históricos de esa región, podrán solicitarle el permiso correspondiente, siendo requisito el que estas construcciones tengan las seguridades y los dispositivos de control que fija el reglamento. Las declaratorias se publican en el Diario Oficial de la Federación o en los periódicos oficiales de las entidades federativas y se da aviso al Registro Público de la Propiedad de la localidad de que se trate y al Registro Nacional de Monumentos para la inscripción respectiva.

²⁴ Brambila Paz, Carlos, *Expansión urbana en México*, México, El colegio de México, 1992, p.43.

h) Con la filosofía

Aunque pudiera pensarse que ambas disciplinas no tienen mucho en común, la realidad nos indica lo contrario, pues el derecho urbanístico y la filosofía están vinculados de manera indirecta.

La filosofía nos habla de la función social; que no es más que el fiel cumplimiento la conservación de la cultura y el sano coexistir de los humanos en un mismo entorno.

La cultura, anteriormente estaba constituida por un grupo cerrado de ideas y creencias que admitían escasa ampliación o modificación y que se basaban en última instancia en la verdad revelada.

La cultura moderna, en cambio se alimenta principalmente de la ciencia, que es reacia a todo sistema cerrado de ideas. La función cultural no puede reducirse por lo tanto a la conservación de un sistema de ideas o creencias inamovibles, pues nos hemos dado cuenta que la cultura va cambiando a medida que la ciencia avanza. La conservación de la cultura depende de la renovación y acrecentamiento del saber. La investigación científica tiene por objeto el descubrimiento de nuevas verdades en el doble campo de la naturaleza y del espíritu.

Las funciones cultural, científica, social y profesional, son pues, las funciones específicas de la filosofía actual. La función social supone la formación del hombre culto, el técnico y el investigador científico, pero al mismo tiempo es la encargada de dirigir y dar sentido a estas misiones.

La función social y los problemas de la realidad social: El principal problema existente es que la sociedad no cumple con su función social porque se desentiende de los problemas reales del país, tales como la analfabetización y por consiguiente la pobreza, y esta nos lleva a la delincuencia, pues al no haber los suficientes espacios educativos y de esparcimiento lleva a una parte de la sociedad a delinquir.

El derecho urbanístico tiene por consiguiente que proveer a la sociedad de espacios tanto de estudio como de entretenimiento para así intentar llevar en buena marcha su función social, pues al contar con este tipo de espacios como lo son las escuelas y los centros de recreo, la sociedad puede iniciar su batalla en contra de los problemas antes mencionados.

C. Principios del derecho urbanístico

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fundamentan el derecho urbanístico son: el artículo 4, que señala el derecho familiar a la vivienda; el artículo 26, que se refiere a la planeación democrática; el bien conocido artículo 27, que trata de las tierras y el derecho de propiedad; el artículo 73 que señala las facultades del Congreso de la Unión –Poder Legislativo Federal: Cámara de Diputados y el Senado-; el artículo 115, que señala las facultades de los ayuntamientos y, finalmente, el artículo 133 que refiere a la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales y leyes secundarias. En este punto sólo trataremos los artículos 4, 26, y 133, ya que los artículos 27, 73 y 115 los estudiaremos en el capítulo cuarto de esta tesis.

Artículo 4º Constitucional

Del artículo 4º Constitucional se derivan dos tópicos principales en materia urbana: el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la vivienda.

Artículo 4. Cuarto y quinto párrafos:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

La satisfacción de la vivienda en el género humano, siempre le ha representando una búsqueda constante, en virtud de que es una necesidad familiar básica de cuya satisfacción dependen la alimentación, la salud, la educación, entre otras, pero sobre todo, la estabilidad física y emocional, con respecto a la inamovilidad y la tranquilidad que les proporciona a los miembros de la misma. Es por ello, en palabras del Maestro Rodolfo Lara Ponte, que la satisfacción de la vivienda es un parámetro del desarrollo social de una comunidad.²⁵

²⁵ Lara Ponte, R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, UNAM, 1995, pp. 47-49.

La vivienda emerge como una de las más sentidas necesidades de la población. Su carencia se traduce en problemática social por las insatisfacciones que provoca y las frustraciones que genera.²⁶

En la resolución de la problemática habitacional en México se ha requerido legislar en los niveles de uso de suelo, asentamientos humanos, infraestructura y equipamiento urbano, medio ambiente, financieros, salud, e incluso, los laborales, lo cual implica la interrelación de diversas materias jurídicas para resolver ése conflicto ya que el mismo no sólo se resuelve a través de la construcción de viviendas para dotar de un hogar a las personas, o construir edificios de once pisos en las ciudades, sino también observar la acumulación de situaciones físicas y sociológicas negativas que ello implica como bien se ha observado en la Zona Metropolitana de Guadalajara, ya que no se trata de un derecho a una vivienda cualquiera, sino a una que sea *digna y decorosa*, dotadas de la infraestructura adecuada que permitan las condiciones idóneas para que el individuo se desarrolle de manera integral y sustentable; condiciones que, si bien no son cualidades fáciles de evaluar, sí se pueden medir conforme a los estándares que los organismos internacionales y que conforme a las costumbres de los mexicanos son las deseadas, pero sobre todo, de aquéllas que permitan al individuos su autonomía moral y encuentren un mínimo de satisfacción de sus planes de vida, sin dejar de lado, por supuesto, la posibilidad de que la persona se convierta en la posibilidad real de convertirse en dueño de la vivienda, lo que nos lleva a analizar el diseño de las políticas públicas que al respecto el Estado lleve a cabo.

El derecho a la vivienda guarda una estrecha relación con otros derechos. Desde el punto de vista de los sujetos, el derecho a la vivienda es un derecho que los instrumentos jurídicos internacionales asignan lo mismo a la niñez que a las minorías, a los trabajadores que a los inmigrantes. Desde el punto de vista de su objeto, la posibilidad de contar con una vivienda digna es condición necesaria para poder disfrutar de otros derechos, empezando por el más elemental de la dignidad humana, pero siguiendo también con los derechos de libre residencia, de tránsito, de seguridad jurídica, a la privacidad, a la inviolabilidad del domicilio o de la correspondencia, al medio ambiente adecuado, a la salud, etcétera.²⁷

²⁶ Lara Ponte, R., *op. cit.*, p. 47.

²⁷ Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, México, Porrúa, 2004, p. 104.

En la Estrategia Mundial de la Vivienda preparada por la ONU, la vivienda adecuada se define como:

Un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.²⁸

Así pues, la Constitución Federal despliega sus efectos normativos, por lo que hace al derecho a la vivienda, en dos diferentes sentidos:

En primer término, supone un mandato al legislador para que desarrolle la legislación necesaria para hacer realidad ese derecho; en segundo lugar, supone un mandato para el Poder Ejecutivo en el sentido de implementar políticas públicas de fomento a la vivienda, de otorgamiento de créditos, de regulación de uso de suelo habitacional a costos accesibles, etcétera.²⁹

Por tanto, la vivienda vincula a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada una en su respectivo ámbito de competencia, para proporcionar, legislar y resolver las controversias que se susciten en torno a la satisfacción y adquisición de vivienda adecuada para los mexicanos; de ésta manera, es responsabilidad del Poder Legislativo, proporcionar los ordenamientos idóneos, incluyendo la urbanística, para que la vivienda se convierta en un verdadero derecho idóneo, digno y decoroso que permitan la integración del resto de las materias jurídicas al mismo, para estar en condiciones de proporcionar al individuo un hogar con el espacio y los servicios básicos indispensables, así como el desarrollo integral sustentable. Por su parte, la protección ambiental y la preocupación internacional por el cuidado del mismo han ido en aumento durante los últimos años. Se han incrementado y fortalecido las políticas públicas para entrar en un modelo de desarrollo sostenido, que no sólo ha sido un tema de interés para el Estado, sino también por la sociedad civil, de hecho, ha sido desde ésta desde donde más se ha impulsado la promoción para el respaldo e inclusión de políticas públicas por parte del Estado, para mejorar el nivel y la calidad de vida de cada una de las personas, y por ende, de sus comunidades; y que en palabras de José Luis Soberanes Reyes, expresa:

²⁸ Idem.

²⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 107.

Esa legítima preocupación ha pasado a formar parte de la agenda de la sociedad mexicana, razón por la cual las reformas urbanas han incluido como uno de sus elementos centrales la protección ambiental.³⁰

Así pues, el medio ambiente se define como:

El conjunto de factores naturales que rodean a los seres vivos, esto es, se trata de los elementos predominantes, en el lugar, región o espacio en el que nacen y mueren los animales, las personas, la flora y la fauna. Es todo lo que queda comprendido en donde se ubica a las cosas, insumos, fábrica, comercio, negocio, escuela, centro de trabajo, de diversión, individuo, la familia, un pueblo, ciudad, Estado o nación.³¹

Por tanto, el derecho ambiental consiste en palabras del investigador Raúl Brañes:

Un conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.³²

Así pues, el derecho ambiental es una previsión constitucional que obliga a una reinterpretación armónica y sistémica de otros derechos fundamentales, que son, por ejemplo: la libertad de movimiento, la libertad de residencia, la libertad de reunión, el derecho al desarrollo, el derecho a la propiedad, entre otros.

Para valorar el grado de cumplimiento y eficacia cotidiana que tiene el derecho a un medio ambiente adecuado no es fácil de llevarse a cabo. Miguel Carbonell señala que, básicamente, existen dos indicadores que nos permiten identificar si las políticas públicas y la legislación están llevando a cabo acciones para lograr un eficiente y armónico desarrollo ambiental a favor de los individuos, indicadores que, sobre todo, son fácilmente identificables en los centros de población, como son: la cantidad de áreas naturales protegidas que existen en el país; la cantidad de tierra que se ha querido sustraer al régimen

³⁰ Soberanes Reyes, José. Luis, *La reforma urbana*, México, fondo de cultura económica, 1993, p. 107.

³¹ Sánchez Gómez, N., *Derecho urbano y derecho ambiental*, Porrúa, México, 2004, p. 1.

³² Sánchez Gómez, N., *op. cit.*, p. 3.

jurídico común de la propiedad, con fines de protección ecológica, y las acciones destinadas a combatir la contaminación ambiental.³³

Ahora bien, la nueva tendencia en el ámbito urbanístico contempla no sólo el desarrollo de una comunidad establecida en un sitio determinado, sino además tiende a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población mediante el desarrollo sostenible y la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población. Las materias están interrelacionadas en virtud de que ambas deben considerar los impactos que el ejercicio de una pueda tener sobre la otra. El medio ambiente no consiste, exclusivamente de los elementos naturales, pues al hablar de un medio urbano, además de los recursos naturales preexistentes e indispensables, consiste también de los elementos externos que le agreguemos al mismo. Por otro lado, son muchas las determinaciones urbanísticas que pueden causar serios impactos al ambiente natural, tales como el propio ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, los planes y programas de desarrollo urbano, y obviamente la zonificación de usos de suelo municipales. Este hecho innegable exige una cercana y eficiente coordinación entre las dependencias de ambos sectores a fin de no caer en contradicciones, o peor aún, en daños irreversibles al ambiente que al paso del tiempo y en cuestión urbanística solamente se magnifican.³⁴

Artículo 26 Constitucional

Por su parte, el artículo 26 Constitucional señala lo siguiente:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y eva-

³³ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 101-102.

³⁴ Aceves Ávila, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003, p. 143.

luación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Es decir, el artículo 26 Constitucional refiere a la organización de un sistema de Planeación Democrática, cuyo origen surge a través de las modificaciones de los artículos 25, 26 y 115 Constitucionales, así como promulgación de la Ley de Planeación, durante el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

En la actualidad, la planeación ha sido adoptada por la mayoría de los sistemas políticos como instrumento fundamental, en virtud de que cada vez las sociedades se vuelven más complejas, diversas y densas, lo que hace indispensable el planteamiento de objetivos concretos a corto, a mediano y largo plazos, así como la definición de estrategias, objetivos, programas y acciones para aplicar las medidas que hagan posible su realización, definir con la mayor precisión posible las metas que se pretenden lograr como los medios para su consecución y los procedimientos que permitan evaluar periódicamente el avance conseguido. Así pues, la planeación se realiza en toda actividad humana, desde la más simple hasta la más compleja, sobre todo, cuando los recursos económicos son limitados.

Así pues, el artículo 26 Constitucional señala cuatro aspectos importantes con respecto a la planeación:

1. Obliga al Estado a organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional;
2. Observar la Constitución Política Federal, como documento básico, ya que en ésta es en donde se establecen los principios y directrices que nos rigen como Estado-nación;
3. La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales con la finalidad de incorporar sus aspiraciones y demandas al plan y los programas de desarrollo; y
4. El gobierno federal y de las entidades federativas, se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo, quienes a su vez elaborarán sus programas y planes, así como a los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los mismos.

Por tanto, en palabras de Miguel de la Madrid Hurtado:³⁵

La planeación democrática es un proceso que constituye lo que se ha dado en llamar un ámbito preparlamentario y paragubernamental, ya que constituye un proceso de formación de voluntad nacional que trabaja en paralelo a los mecanismos tradicionales de gobierno y aun a los propios partidos políticos. La planeación democrática es un mecanismo de autolimitación y autorregulación del propio Poder Ejecutivo y, en general, de los poderes constituidos, que democratiza los procesos políticos y gubernamentales. Queda a la legislación ordinaria, tanto a nivel federal como local, determinar las fórmulas y procesos a través de los cuales el poder público recoja las aspiraciones y las demandas sociales para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo, así como la participación popular en los mecanismos de ejecución y evaluación de planes y programas.

En el Sistema de Planeación Democrática se estableció la obligatoriedad de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo para cada sexenio del cual se derivarían programas sectoriales, regionales e institucionales. A los estados y a los municipios también se les encomendó la realización de sus planes respectivos. Para la instrumentación de los planes se tendrían que elaborar programas operativos anuales.³⁶

A nivel federal se ha expedido la ley reglamentaria correspondiente, la Ley de Planeación, para desarrollar dicho precepto constitucional. Por otra parte, la mayoría de los estados de la República han introducido en sus Constituciones el concepto de planeación del desarrollo, y han expedido leyes estatales de planeación. Además, en dichos ordenamientos, también se establece la posibilidad de la suscripción de convenios entre el gobierno federal, las entidades federativas y los particulares (obligatoria, coordinada, inductiva y planeación concertada).

En este contexto, la planeación también ha sido indispensable en materia urbanística, sobre todo para eliminar esa etapa de crecimiento anárquico que han vivido las ciudades mexicanas, ya que la planeación urbana tiende a la conducción, racionalización y programación de su evolución.

³⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada y concordada, t. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2004, p. 446.

³⁶ Soberanes Reyes, J. L., *La reforma urbana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 71.

La planeación de los centros urbanos permite introducir al crecimiento un elemento cualitativo que lo transforme en desarrollo urbano.³⁷

Es decir, tomar en cuenta todos los elementos o materias que forman parte del desarrollo urbano, tanto políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política Federal, e incluirlos de manera sistemática y ordenadamente en el Plan y Programas respectivos para lograr el crecimiento armónico de los asentamientos humanos convirtiéndolos en centros de población sustentables, ya que como lo señala el Maestro José Antonio Aguilar Narváez (1980), en su obra intitulada *Administración del desarrollo urbano*, entendemos como desarrollo urbano:

A la parte del proceso global de desarrollo de un país que atiende la distribución territorial de la población y sus actividades económicas en el territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en los centros de población. Su objetivo es lograr una distribución territorial de los asentamientos humanos, equilibrada de acuerdo a un ordenamiento que permita que los habitantes gocen en los centros de población de un ambiente saludable y niveles mínimos de bienestar urbano. El desarrollo urbano considerado como proceso, constituye el encadenamiento dinámico de obras y acciones que, de acuerdo a planes, convierte el fenómeno del crecimiento urbano en desarrollo; es decir, en crecimiento ordenado, con una mejor realización de sus potencialidades y mejores niveles de bienestar urbano.

Así pues, el planeamiento urbanístico:

Son los instrumentos de ordenación territorial que determinen con precisión el emplazamiento de los centros de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población, la formulación del trazado de las vías públicas y medios de comunicación, el establecimiento de espacios libres para parques y jardines públicos y de los centros y servicios de interés públicos y social, centros docentes, aeropuertos y lugares análogos, la calificación de terrenos para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección, pública y en fin, la limitación del uso del suelo y subsuelo y de las edificaciones.³⁸

³⁷ Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, p. 40.

³⁸ Parada, R. *Derecho administrativo*, t. III, Bienes públicos, Derecho Urbanístico, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2000, p. 506.

Por tanto, para Antonio Carceller Fernández,³⁹ el Plan Urbanístico elaborado por cada entidad federativa, es:

Un instrumento, aprobado por un acto del Poder público, que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población; regula la utilización del suelo para su destino público y privado y, en especial, su urbanización y edificación, y al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística.

El objeto del Plan es resolver dos problemas: el de la localización, con referencia a los terrenos destinados a sistemas generales y edificios públicos, y el de la zonificación, respecto a la edificación privada, fijando la densidad de la población de cada zona, porcentaje de terreno ocupable con construcciones, volumen, forma, número de plantas y clase y destino de los edificios.

Ahora bien, el sistema de planes para el desarrollo urbano:

Constituye una estructura que le da coherencia al proceso nacional de ordenación de los asentamientos humanos, en la medida que responde a una problemática común y a un objetivo nacional de racionalidad y eficiencia en el manejo de los recursos naturales, humanos, financieros, tecnológicos y de todo orden, que inciden en el crecimiento de los centros urbanos y determinan sustancialmente la calidad de vida de los núcleos de población que los habitan.⁴⁰

Así pues, para los efectos del Sistema Nacional de Planeación Democrática se ha diseñado el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, en el ámbito nacional; y en el ámbito local, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1995-2001, en Jalisco se trabaja en la elaboración del correspondiente al sexenio 2006-2012 por lo que se está trabajando con el plan de la administración anterior. Sin embargo, aunque existe una Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Jalisco, el cual establece conforme al mandato Constitucional, la elaboración de planes y programas urbanos, pareciera que éstos son los que rigen por encima de la Ley, como se ha observado en la problemática cotidiana que enfrenta la Zona Metropolitana reflejado en las notas periodísticas en la que los veci-

³⁹ Carceller Fernández, Antonio, *op. cit.*, p. 59.

⁴⁰ Aguilar Narváez, J. A., Administración del desarrollo urbano, Conferencia dictada con fecha de 2 de octubre de 1980.

nos están inconformes por tal o cual acción del Estado para el crecimiento de las ciudades.

Artículo 133 Constitucional

Por último, y no menos importante, el artículo 133 constitucional señala:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En él se expresa la estratificación normativa que el Estado Mexicano debe observar con el objeto de establecer las jerarquías en la aplicación de las leyes. Se destacan, pues, la observancia y aplicación dentro del territorio nacional de los Tratados Internacionales que estén en congruencia con la Constitución Federal; por lo tanto, las leyes federales también deben observar las disposiciones que emanen de los tratados en virtud de encontrarse en el mismo nivel, lo que implica que los jueces de cada entidad federativa, deberán aplicarlos a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974. Esta Convención se apega al criterio contemporáneo y más generalizado en cuanto a la utilización del término *tratado* como el más adecuado para abarcar todos los instrumentos en que de cualquier modo se consigna un compromiso internacional, sobre lo que existe una gran variedad de denominaciones, tales como convención, protocolo, carta, acuerdo, canje de notas, etcétera.⁴¹

⁴¹ Gómez Robledo Verduzco, A., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, t. V, comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2004, pp. 133-134.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- ACEVES ÁVILA, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003.
- BETTIN, Gianfranco, *Los sociólogos de la ciudad*, España, Gustavo Gili, S.A., 1982.
- BRAMBILA PAZ, Carlos, *Expansión urbana en México*, México, El colegio de México, 1992.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1997.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, t. I, 2004.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Introducción al derecho urbanístico*, Madrid, España, Tecnos, S.A., 1997.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, t. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2004.
- GÓMEZ JARA, Francisco A., *Sociología*, México, Porrúa, 2004.
- GÓMEZ ROBLEDO Verduzco, A., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, t. V, comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 2004.
- LARA PONTE, R., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, UNAM, 1995.
- LEZAMA, José Luis, *Teoría social, espacio y ciudad*, Centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano, El colegio de México, México, 1993.
- LIGHT, Donald, *Sociología* quinta edición, México, McGraw-Hill, 1998.
- PARADA, Ramón, *Derecho administrativo, t. III, Bienes públicos, Derecho urbanístico*, España, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y Sociales, S.A., 2000.
- RITZER, George, *Teoría sociológica moderna*, España, McGraw Hill, 2002.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Introducción al derecho mexicano, derecho urbanístico*, primera edición, México, UNAM, 1981.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, N., *Derecho urbano y derecho ambiental*, México, Porrúa, 2004.
- SOBERANES REYES, José Luis., *La reforma urbana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.