

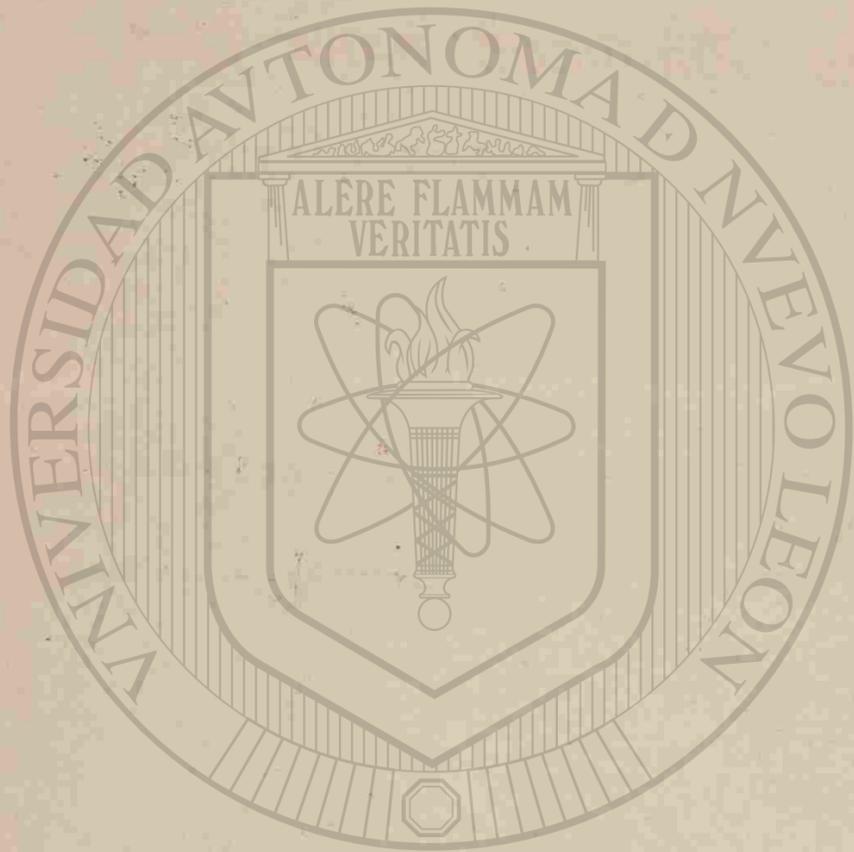
*PRINCIPIOS JURIDICOS PARA UNA*  
**LEGISLACION URBANISTICA**  
**APLICADA EN MEXICO**

69 Centro de Investigaciones Urbanísticas  
Universidad Autónoma de Nuevo León





1080050447



U A N L



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



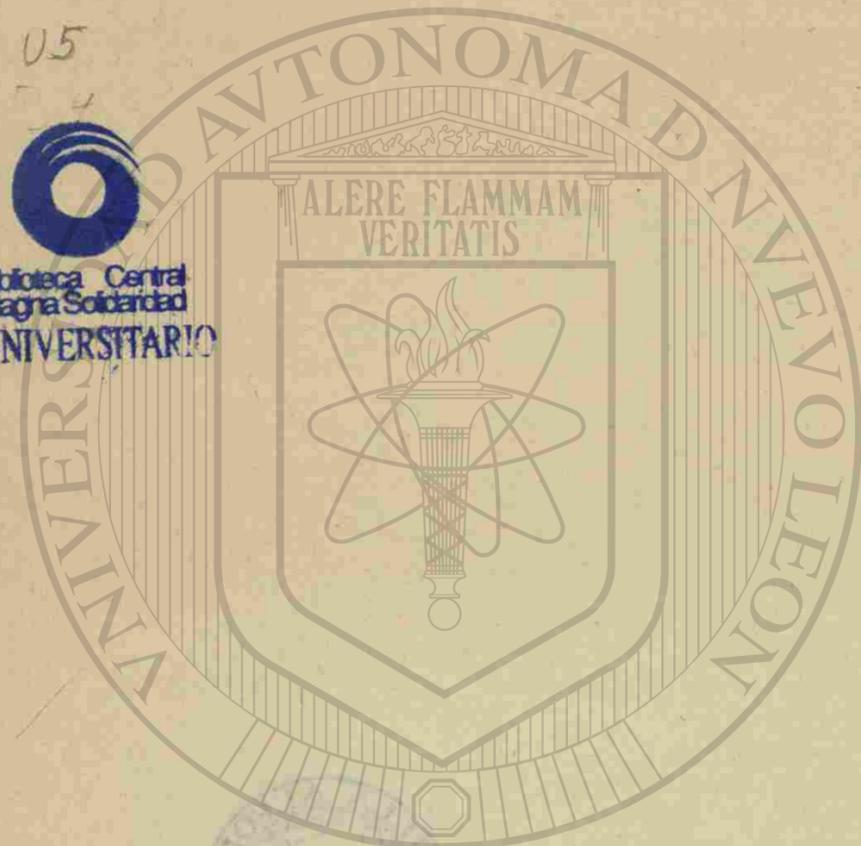
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

H+169

M 6

U5

Biblioteca Central  
Magna Solidaridad  
F. UNIVERSITARIO



H+169

M 6

U5

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Dr. Luis E. Todd Pérez  
Rector

Lic. Jesús Lozano Díaz  
Secretario General

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

*[Faint, illegible text at the top of the right page, likely bleed-through from the reverse side.]*

### P R E S E N T A C I O N

Una planeación urbanística para ser implementada sólidamente no puede prescindir de una base legal que le ofrezca un amplio apoyo. Habiendo observado que en nuestro país, esa base no está suficientemente adecuada para soportar la amplia acción urbanística que requiere la seria problemática actual en ese campo, consideramos oportuno que un Centro de Investigaciones Urbanísticas como el de esta Universidad Autónoma de Nuevo León, colaborase con el planteamiento de algunas ideas al respecto.

Con esa finalidad se encomendó la dirección de esta investigación al Lic. Ernesto Martínez Orozco, egresado de la Facultad de Derecho de nuestra Universidad y estudioso entusiasta de estos temas, para que llevase a cabo esa tarea en el ámbito interdisciplinario que requiere todo estudio urbanístico y el cual se da en este Centro de Investigaciones Urbanísticas.

Existe una gran correspondencia entre la evolución del sistema socio-político y económico y la dinámica del sistema de asentamientos humanos de un país. Por una parte nos damos cuenta que en nuestro país la industrialización a ultranza que sacrificó al sector agrícola, el centralismo político, económico y cultural, y los fuertes contrastes de nuestro pueblo en cuanto a las posibilidades de acceso a los bienes del desarrollo, tienen su correspondencia en el gigantismo de la capital nacional, la concentración de industrias y servicios en ésa y otras ciudades privilegiadas de la provincia, el deterioro del ambiente urbano, los grandes desequilibrios regionales, el abandono y empobrecimiento del campo acompañado de la muerte anual de cientos de pequeñas aldeas y el canceroso crecimiento urbano con un proletariado subocupado.

La solución de esos problemas necesita de una serie de medidas decididas y bien integradas, que simultáneamente cubran los aspectos económico-sociales sectoriales y los correspondientes al acondicionamiento del territorio nacional y regional, en el cual los asentamientos humanos desde la aldea hasta la capital están fuertemente involucrados.

Para respaldar tales medidas, además de una salubre audacia poli-



tica para la opción de decisiones públicas en materia económica y social, y de una aceptación de la responsabilidad en los procesos de solución, por parte de los sectores más favorecidos cultural y económicamente, se requiere un conjunto de acciones urbanísticas que es indispensable respaldar por una estructura de ordenamientos legales fuertemente vinculados a todos los niveles y sólidamente apoyados en la Constitución vigente. Estos ordenamientos, sin menospreciar las experiencias vividas, y el desarrollo presente, deben mirar de frente hacia el futuro, ese futuro que cada vez se aproxima con mayor velocidad, y al que creemos y debemos poder condicionar favorablemente, con nuestras acciones de hoy.

Conforme a estas premisas el estudio que aquí se presenta aspira a ser una verdadera aportación al replanteamiento del marco jurídico que requieren las medidas urbanísticas y económicas a aplicar para la adecuación de nuestra estructura urbana, a las necesidades y más justas aspiraciones de nuestra sociedad nacional actual.

Cabe asentar que esta obra se escribió en el año de 1974, pero no fue posible publicarla por razones ajenas a este Centro de Investigaciones. Señalamos esto en virtud de que posteriormente a su terminación se han hecho a nivel local cambios a la legislación urbanística de nuestro Estado y a nivel nacional, se han planteado algunas enmiendas a la Carta Constitucional que este estudio ya avizoraba con anterioridad. Sin embargo consideramos que sus aportaciones siguen resultando de gran utilidad y oportunidad para los estudiosos del problema urbano, dado el ambiente de revisión y actualización indispensable que campea en nuestro país en materia urbanística.

Ciertamente la documentación con que se contó para realizar esta investigación no fue tan amplia como era el deseo del investigador, dada la poca bibliografía existente sobre el tema, en especial en lo relativo a la temática nacional, pero consideramos que se superó ese problema con una variada bibliografía que aborda el tema desde otros ángulos y con la lectura de la mayor parte de los textos legales vigentes en la materia en el país, que fue posible obtener, así como con la consulta a especialistas en los diversos aspectos que presenta la problemática urbanística.

Dado que el contenido de la investigación ha sido claramente bosquejado y delimitado por el Lic. Ernesto Martínez Orozco en el prólogo y las conclusiones de este estudio, resultaría repetitivo hacerlo en esta presentación, por lo cual solamente nos permitimos destacar tres aspectos a nuestro juicio muy importantes:

En primer lugar el concepto de planificación urbanística utilizado se enmarca y vincula en todo momento con una planeación regional y nacional con todas las variables sociológicas, económicas, geográficas, políticas y temporales que ello implica.

En segundo término, las soluciones propuestas, así como las bases le-

gales y la circunscripción sociológica y económica que se le dio al estudio, toma en cuenta las particularidades de la realidad específica de nuestro país, y por lo mismo plantea principios jurídicos que resultan útiles dentro de nuestro marco constitucional para la creación de una estructura urbanística adecuada.

Por último es de subrayar el enfoque humanístico observado a lo largo de toda la obra, el cual proporciona a los aspectos y aportaciones tecnológicas un entorno y una finalidad: el crear estructuras urbanísticas que dignifiquen la condición humana.

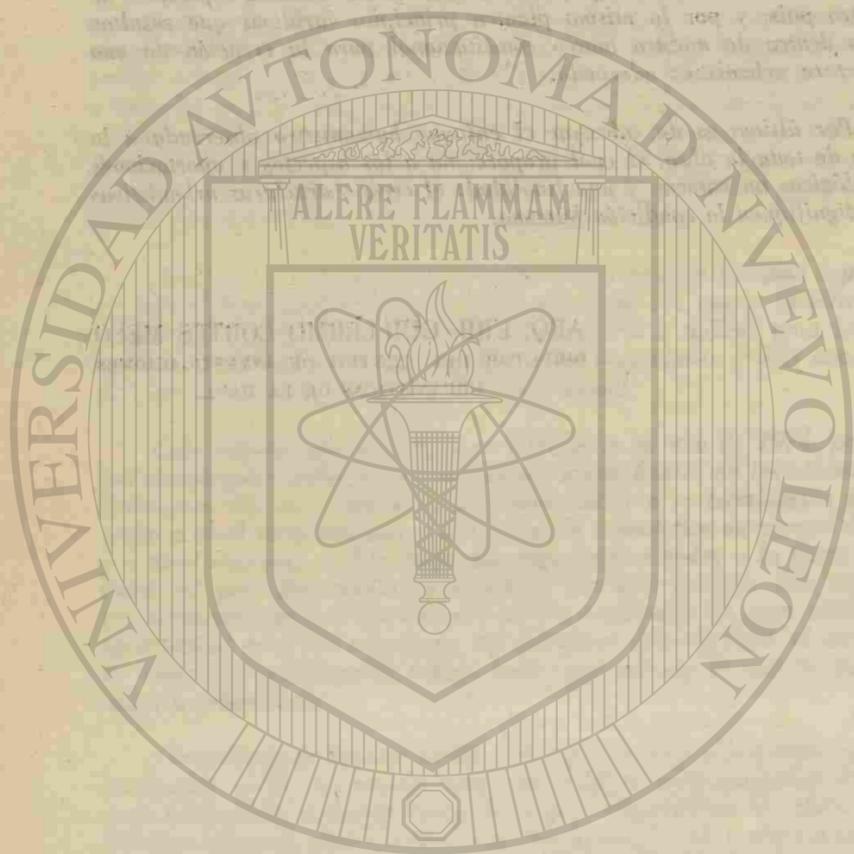
ARQ. URB. GUILLERMO CORTES MELO  
DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES  
URBANÍSTICAS DE LA UANL.

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



BIBLIOTECA GENERAL DE BIBLIOTECAS



**PRINCIPIOS JURIDICOS PARA UNA LEGISLACION  
URBANISTICA APLICADA EN MEXICO**

	Página
PROLOGO .....	1
I.— PROBLEMATICA DEL DESARROLLO URBANO .....	5
1.— De las cavernas a la metrópoli	
2.— El Siglo XX	
3.— Una simbiosis	
4.— El hombre	
5.— Los recursos naturales	
6.— Los problemas del desarrollo	
a) La explotación inadecuada de los recursos naturales	
b) La contaminación	
c) La congestión urbana	
7.— Los límites del crecimiento	
8.— Al encuentro del hombre	
II.— PLANEACION Y ORDEN JURIDICO .....	20
1.— Adelantar el paso	
2.— La planeación	
3.— Orden jurídico y planeación	
III.— LEGISLACION URBANISTICA .....	29
1.— Importancia	
2.— Concepto	
3.— Objetivos y finalidades	
IV.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANISTICO. LIMITACION TEMPORAL .....	37
1.— Vigencia	
V.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANISTICO. LIMITACION ESPACIAL. DETERMINANTES SOCIOLOGICAS .....	43
1.— El territorio	
2.— ¿Suelo o espacio?	

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- 3.— ¿Planificación de las urbes o planificación urbanística?
- a) Un marco teórico. El continuo rural-urbano
- 4.— La planeación regional

VI.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANÍSTICO.  
LIMITACION ESPACIAL. ASPECTO JURIDICO ..... 58

- 1.— Limitación espacial y régimen jurídico
- 2.— La propiedad y el derecho a la planificación urbanística.
- 3.— Autoridad competente

VII.— UNA NUEVA CONCEPCION:  
EL DERECHO URBANÍSTICO ..... 68

- 1.— Sistemática del Derecho Urbanístico
  - a) Elaboración legislativa
  - b) Elaboración doctrinal
  - c) Elaboración jurisprudencial
  - d) Derecho comparado
  - e) La costumbre en el Derecho Urbanístico
- 2.— Características del Derecho Urbanístico
- 3.— Ciencias afines
- 4.— Su clasificación dentro del sistema jurídico
  - a) Derecho público
  - b) Nacional
  - c) Fuentes
  - d) Ambito espacial
  - e) Ambito temporal
  - f) Ambito personal
  - g) Jerarquía
  - h) Sanciones
- 5.— Contenido de una ley urbanística
  - a) Disposiciones generales
  - b) Régimen espacial
  - c) Régimen de planeación
  - d) Régimen de ejecución de obras
  - e) Régimen impositivo
  - f) Recursos
  - g) Contenido

6.— Conclusiones ..... 87

7.— Bibliografía ..... 93

PROLOGO:

El problema del desarrollo viene a repercutir sobre el crecimiento y distribución correcta de los centros de población. Soluciones técnicas a este problema han sido avizoradas por los especialistas, en especial por los expertos en planificación urbana. Sin embargo la aplicación de las medidas que la ciencia recomienda requieren dada su importancia y repercusión sobre el hacer comunitario, el observar una serie de requerimientos, en especial, el de estar previstos dentro del orden legal, que a la vez que instituye tales medidas como necesarias al bien común, les otorga obligatoriedad, de forma que su finalidad sea realmente factible.

Sin embargo, el legislar tales disposiciones presenta un problema serio, que por su novedad, sus alcances e influencia sobre la vida de una sociedad, requiere un estudio profundo y la elaboración de una metodología que permita el encontrar la respuesta técnica científica en un marco jurídico que dé plena eficacia a dichas soluciones.

En la actualidad y en especial en los países en desarrollo como el nuestro, dos situaciones se presentan: por una parte la problemática creciente en los centros urbanos, donde el deterioro del ambiente, el incontrolable crecimiento de la población y la disgregación social que surge por efecto de las deficientes políticas urbanísticas hacen sentir sus estragos; por otra parte el desequilibrio de las zonas rurales, frecuentemente abandonadas y faltas de integración a una política de desarrollo regional nacional, cuyos recursos son explotados irracionalmente debido a la ignorancia de sus pobladores o por la ambición de las empresas que obtienen del campo elementos productivos, así como la inadecuada distribución de la tierra y sus usos posibles y la amenaza de ser absorbidas por los grandes centros de población. Por ello, resulta en estos países, más urgente el definir las políticas de desarrollo urbanístico adecuadas y el incorporarlas al sistema legal, para lograr su observancia.

En nuestro país si consideramos nuestra tasa de crecimiento demográfico de 3.5 anual, que nos ha llevado de una población de 26 millones de habitantes en 1950 a 35 millones en 1960, a 49 millones en 1970 y que

- 3.— ¿Planificación de las urbes o planificación urbanística?
- a) Un marco teórico. El continuo rural-urbano
- 4.— La planeación regional

VI.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANÍSTICO.  
LIMITACION ESPACIAL. ASPECTO JURIDICO ..... 58

- 1.— Limitación espacial y régimen jurídico
- 2.— La propiedad y el derecho a la planificación urbanística.
- 3.— Autoridad competente

VII.— UNA NUEVA CONCEPCION:  
EL DERECHO URBANÍSTICO ..... 68

- 1.— Sistemática del Derecho Urbanístico
  - a) Elaboración legislativa
  - b) Elaboración doctrinal
  - c) Elaboración jurisprudencial
  - d) Derecho comparado
  - e) La costumbre en el Derecho Urbanístico
- 2.— Características del Derecho Urbanístico
- 3.— Ciencias afines
- 4.— Su clasificación dentro del sistema jurídico
  - a) Derecho público
  - b) Nacional
  - c) Fuentes
  - d) Ambito espacial
  - e) Ambito temporal
  - f) Ambito personal
  - g) Jerarquía
  - h) Sanciones
- 5.— Contenido de una ley urbanística
  - a) Disposiciones generales
  - b) Régimen espacial
  - c) Régimen de planeación
  - d) Régimen de ejecución de obras
  - e) Régimen impositivo
  - f) Recursos
  - g) Contenido

6.— Conclusiones ..... 87

7.— Bibliografía ..... 93

PROLOGO:

El problema del desarrollo viene a repercutir sobre el crecimiento y distribución correcta de los centros de población. Soluciones técnicas a este problema han sido avizoradas por los especialistas, en especial por los expertos en planificación urbana. Sin embargo la aplicación de las medidas que la ciencia recomienda requieren dada su importancia y repercusión sobre el hacer comunitario, el observar una serie de requerimientos, en especial, el de estar previstos dentro del orden legal, que a la vez que instituye tales medidas como necesarias al bien común, les otorga obligatoriedad, de forma que su finalidad sea realmente factible.

Sin embargo, el legislar tales disposiciones presenta un problema serio, que por su novedad, sus alcances e influencia sobre la vida de una sociedad, requiere un estudio profundo y la elaboración de una metodología que permita el encontrar la respuesta técnica científica en un marco jurídico que dé plena eficacia a dichas soluciones.

En la actualidad y en especial en los países en desarrollo como el nuestro, dos situaciones se presentan: por una parte la problemática creciente en los centros urbanos, donde el deterioro del ambiente, el incontrolable crecimiento de la población y la disgregación social que surge por efecto de las deficientes políticas urbanísticas hacen sentir sus estragos; por otra parte el desequilibrio de las zonas rurales, frecuentemente abandonadas y faltas de integración a una política de desarrollo regional nacional, cuyos recursos son explotados irracionalmente debido a la ignorancia de sus pobladores o por la ambición de las empresas que obtienen del campo elementos productivos, así como la inadecuada distribución de la tierra y sus usos posibles y la amenaza de ser absorbidas por los grandes centros de población. Por ello, resulta en estos países, más urgente el definir las políticas de desarrollo urbanístico adecuadas y el incorporarlas al sistema legal, para lograr su observancia.

En nuestro país si consideramos nuestra tasa de crecimiento demográfico de 3.5 anual, que nos ha llevado de una población de 26 millones de habitantes en 1950 a 35 millones en 1960, a 49 millones en 1970 y que

se espera llegue a 72 millones para 1980; y si pensamos que en la actualidad faltan 4 millones de viviendas, que 25 millones de mexicanos carecen de drenaje y agua, que existe deficiencia del "reparto de cultura" debido en buena manera a la mala distribución de los centros educativos, y una ineficiencia notable en la productividad (el sector primario que ocupa el 46% de la población activa aporta sólo el 15% del PNB), tendremos una idea de la magnitud de nuestra problemática.

De ahí que el Gobierno Federal en especial, ha insistido en cuanto la necesidad de una estructura administrativa más eficiente y una planeación adecuada en el uso de nuestros recursos, de tal forma que se obtenga un desarrollo equilibrado que beneficie a todos.

Así se han integrado planes nacionales de inversión, y se han venido descentralizando las funciones administrativas procurando la promoción de un sano desarrollo regional que a su vez sea la base de equilibrio en el desarrollo del país.

Para implementar tal desarrollo se hace necesario el legislar el crecimiento urbano de modo que se posibilite la sana conformación y el equipamiento adecuado del espacio urbano.

Para responder a tal necesidad, desde hace aproximadamente treinta años han venido dictándose normas para tal efecto por las legislaturas estatales. Por otra parte y desde el ámbito federal nuevas disposiciones como las que rigen sobre el control de la contaminación, y la que instituye el INFONAVIT entre otras, han dado un nuevo enfoque a tal implementación.

Sin embargo, tales esfuerzos han resultado insuficientes e ineficientes en gran parte.

La falta de una metodología jurídica ha llevado a crear contradicciones entre las leyes propuestas para la planificación urbanística con otra legislación, que con diferente enfoque coincide sin embargo en el objeto; e inclusive, se han encontrado conflictos entre leyes que regulan la misma materia pero a diversa jerarquía, lo que naturalmente lleva a la anarquía en su aplicación.

Por otra parte el mismo contenido de las leyes de planificación vigente es deficiente. Hace falta una adecuada conceptualización que ayude a aclarar criterios y situaciones, no existe en la mayor parte de dicha legislación una materia sustantiva que defina los objetivos, ni implique los instrumentos que son necesarios para la planificación. En cuanto al aspecto adjetivo si bien resulta abundante, sin embargo suele pecar de exceso de trámites, confusión en los mismos y falta de recursos que permita la defensa de los particulares. Y al no contener en general una norma-

ción dinámica sólo llega a legislar aspectos a posteriori sin planear a futuro un desarrollo urbanístico eficiente.

Además en cuanto a su aplicación y dados los vicios surgidos de la irregular situación que se presenta, acompañados de la incompreensión de los particulares, facilitan la intervención de intereses de especuladores, y a veces la actuación por sobre la ley, de las propias autoridades, perdiendo la legislación su positividad, e impidiéndose la consecución de los objetivos deseados.

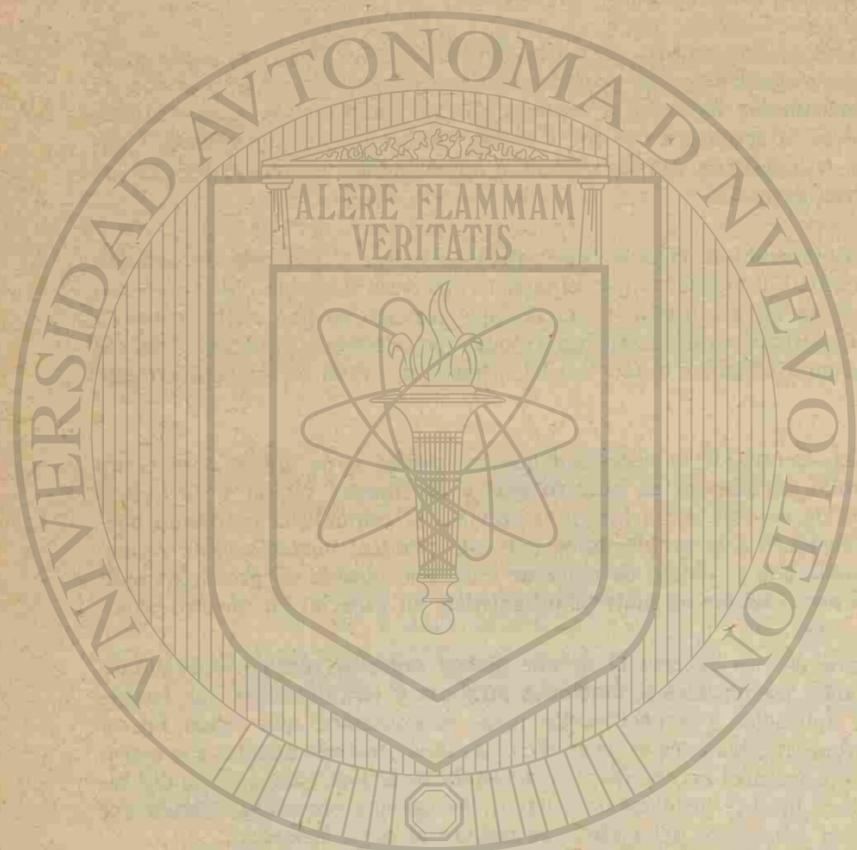
Ciertamente la ciencia urbanística es nueva y sus rápidos avances hacen difícil el legislar con la eficiencia que sería deseable. Mas aún, son muy pocos los escritos que con enfoque jurídico se han hecho sobre la cuestión urbana y no existe un estudio metodológico en nuestro medio que permita conjugar la técnica del urbanismo con el marco jurídico adecuado.

Conscientes de la necesidad que se implica si se quiere obtener un desarrollo equilibrado en nuestro país y de nuestra región y de que la función de nuestra Alma Mater es servir a la comunidad aportando nuevas soluciones a la problemática que ésta plantea, iniciamos este pequeño estudio con el objeto de plantear una serie posible de principios aplicables para legislar en materia urbanística, en especial en nuestro país.

Para ello es preciso el definir dichos criterios técnico-urbanísticos, estudiando las posibles limitaciones jurídicas y extrajurídicas que conlleva tal aplicación y especificando luego el contenido que deban prever las normas legales para ordenar dicha materia, creando además los mecanismos procesales necesarios y recomendando la jerarquía que resulte favorable y posible jurídicamente dar a las normas obtenidas; viendo por último la aplicación del modelo resultante al caso mexicano.

Con ese objeto, se propuso un estudio interdisciplinario que permita una visión globalizante pero a su vez de contenido técnico, que prevea las medidas urbanísticas y legales recomendables, su repercusión social y sus implicaciones económicas.

Sírvanos estas líneas para testimoniar nuestro agradecimiento a nuestra Alma Mater la Universidad Autónoma de Nuevo León que a través de su Centro de Investigaciones Urbanísticas nos dio la oportunidad de realizar el presente estudio; al Arq. Urb. Guillermo Cortés Melo por sus inestimables aportaciones y sana crítica, a nuestros colaboradores Daniel Salinas Limón y Enrique Vega Suárez quienes se dieron a la ardua tarea de recopilar datos y clasificar la legislación existente y a la Srita. Armandina Cavazos Leal quien mecanografió el original de esta investigación.



"Este es, pues el predicamento de la humanidad", somos capaces de percibir los síntomas del profundo malestar de la sociedad; sin embargo, no podemos entender su significado y la interrelación de sus innumerables componentes o diagnosticar sus causas básicas, y por lo mismo, somos incapaces de planear nuestras respuestas adecuadas al caso... Como carecemos de una visión clara del futuro que deseamos, no sabemos exactamente hacia donde orientar la inmensa fuerza que representa la investigación científica o tecnológica.

(Los límites del crecimiento) <sup>(1)</sup>

## I.— PROBLEMATICA DEL DESARROLLO URBANO

### 1.— DE LA CAVERNA A LA METROPOLI

Aristóteles señaló: "El hombre es sociable por naturaleza y no puede vivir aislado, por eso propende instintivamente a la asociación política. La vida del hombre, vida de relación, se desenvuelve en sociedades políticas totales, que son las que lo comprenden íntegramente... el hombre como ser eminentemente social, lucha instintivamente y sin tregua por integrarse en estructuras políticas que le permitan desarrollar totalmente sus actividades". <sup>(2)</sup>

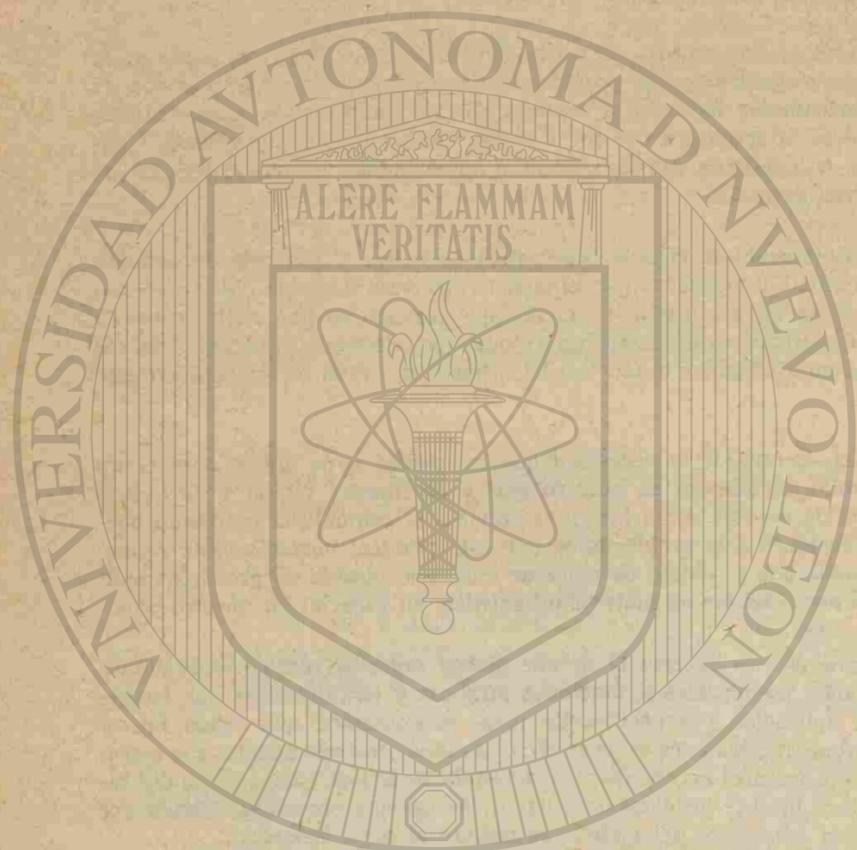
Así, el hombre dejó su soledad, salió de la caverna e inició su vida de relación al unirse a otros hombres.

### 2.— EL SIGLO XX

Múltiples problemas acosan hoy al hombre. El hombre orgulloso de su desarrollo tecnológico, de sus avances científicos, de su creciente industrialización y de la modernización obtenida en todos los campos ha creado con ello su propio laberinto, y ahora busca el camino que le reencontré consigo mismo, con formas organizativas que le den nuevas posibilidades para vivir una sociedad sana, equilibrada y profundamente vital.

Los pueblos, en las naciones menos desarrolladas, impulsados por el deseo de conseguir el bienestar general, preocupados por lograr el "despegue" económico, intentan su mejoramiento explotando irracionalmente sus riquezas naturales y adoptando sistemas y formas de vida extraídas de los países desarrollados que no siempre resultan viables de aplicación en otras zonas, lo que suele causar el desperdicio de los factores productivos ya sean recursos naturales, capital y trabajo, y no pocas veces la creación de nuevos problemas, derivados de tales ineficiencias. <sup>(R)</sup>

Por otra parte, los países muy desarrollados, han encontrado que tal "sociedad opulenta" como se ha dado en llamar, encierra también una difícil problemática. Congestionamiento urbano, contaminación, ex-



"Este es, pues el predicamento de la humanidad", somos capaces de percibir los síntomas del profundo malestar de la sociedad; sin embargo, no podemos entender su significado y la interrelación de sus innumerables componentes o diagnosticar sus causas básicas, y por lo mismo, somos incapaces de planear nuestras respuestas adecuadas al caso... Como carecemos de una visión clara del futuro que deseamos, no sabemos exactamente hacia donde orientar la inmensa fuerza que representa la investigación científica o tecnológica.

(Los límites del crecimiento) <sup>(1)</sup>

## I.— PROBLEMATICA DEL DESARROLLO URBANO

### 1.— DE LA CAVERNA A LA METROPOLI

Aristóteles señaló: "El hombre es sociable por naturaleza y no puede vivir aislado, por eso propende instintivamente a la asociación política. La vida del hombre, vida de relación, se desenvuelve en sociedades políticas totales, que son las que lo comprenden íntegramente... el hombre como ser eminentemente social, lucha instintivamente y sin tregua por integrarse en estructuras políticas que le permitan desarrollar totalmente sus actividades". <sup>(2)</sup>

Así, el hombre dejó su soledad, salió de la caverna e inició su vida de relación al unirse a otros hombres.

### 2.— EL SIGLO XX

Múltiples problemas acosan hoy al hombre. El hombre orgulloso de su desarrollo tecnológico, de sus avances científicos, de su creciente industrialización y de la modernización obtenida en todos los campos ha creado con ello su propio laberinto, y ahora busca el camino que le reencontre consigo mismo, con formas organizativas que le den nuevas posibilidades para vivir una sociedad sana, equilibrada y profundamente vital.

Los pueblos, en las naciones menos desarrolladas, impulsados por el deseo de conseguir el bienestar general, preocupados por lograr el "despegue" económico, intentan su mejoramiento explotando irracionalmente sus riquezas naturales y adoptando sistemas y formas de vida extraídas de los países desarrollados que no siempre resultan viables de aplicación en otras zonas, lo que suele causar el desperdicio de los factores productivos ya sean recursos naturales, capital y trabajo, y no pocas veces la creación de nuevos problemas, derivados de tales ineficiencias. <sup>(R)</sup>

Por otra parte, los países muy desarrollados, han encontrado que tal "sociedad opulenta" como se ha dado en llamar, encierra también una difícil problemática. Congestionamiento urbano, contaminación, ex-

cesiva rapidez en los cambios tecnológicos etc., que redundan en el proceso social y que no siempre encuentran una aceptación adecuada en la comunidad provocando nuevas crisis.

Así nos enfrentamos a lo que el Club de Roma ha llamado el "predicamento de la humanidad".

"Este es, pues el predicamento de la humanidad", somos capaces de percibir los síntomas del profundo malestar de la sociedad; sin embargo no podemos entender su significado y la interrelación de sus innumerables componentes o diagnosticar sus causas básicas, y por lo mismo, somos incapaces de planear nuestras respuestas adecuadas al caso... Como carecemos de una visión clara del futuro que deseamos, no sabemos exactamente hacia dónde orientar la inmensa fuerza que representa la investigación científica o tecnológica".<sup>(3)</sup>

### 3.— UNA SIMBIOSIS

Existe una estrecha relación entre el hombre y su medio. Ortega y Gasset enseñaba: "Yo soy yo y mi circunstancia"<sup>(4)</sup>, implicando con ello la importancia que tenía el medio ambiente en la integración de la personalidad humana.

Ese medio ambiente en el que se desarrolla el hombre implica entre sus factores más importantes los recursos naturales. Alimentación, material para construir sus habitaciones, para confeccionar sus vestidos, para elaborar sus instrumentos de trabajo, todo ello nos lo da la naturaleza.

Pero la naturaleza nos da también placer... y poesía. La belleza. El solaz de un atardecer, cuando los ancianos acarician sus recuerdos entre cintilantes rayos de luz que se entrelazan y escapan de las sombras de los verdes árboles; la tranquilidad de una noche entre la brisa y el murmullo de las hojas, el caminar perdido de los enamorados, la satisfacción de quien cumplió su obrar cotidiano; o el tierno amanecer en que, como señalaría un poeta: los niños se confunden con las rosas en su diario jugar.

Pero el hombre influye también en la naturaleza, la domina y así como en ella se recrea y utiliza, puede, sin darse cuenta, al consumirla para satisfacer sus necesidades, el afectarla y causar su posible destrucción al disminuir la cantidad de recursos que ella nos proporciona, o bien al alterar su calidad por la acción de procesos degradantes.

Es pues indiscutible la interrelación del medio ambiente con la existencia y conservación de los recursos naturales, así como el enlace estre-

cho que dentro del sistema ecológico guardan estos recursos con el hombre. De ahí la importancia de conocer a los diversos niveles regionales y nacionales la potencialidad de las tierras y de las aguas, su aprovechamiento actual y las posibilidades de uso futuro sin que se produzcan alteraciones en el equilibrio ecológico.

### 4.— EL HOMBRE

La población se ha multiplicado. Para 1960 se calculó había alrededor de 2,962 millones de habitantes. Por otra parte al multiplicarse las funciones humanas, la antigua aldea ha resultado insuficiente y han surgido los grandes centros urbanos. Así para el mismo año de 1960 se calculaba que de la población total el 19.9% vivía en localidades mayores de 100,000 habitantes y el 7.2% en localidades de 20,000 a 100,000 habitantes. (En México en el mismo año de 1960 de una población total calculada en 34,923,000 el 34.8% vivía en poblaciones mayores de 20,000 habitantes, y para 1970 dicha población representaba un 35.26% del total de 48,225,238 habitantes).<sup>(5)</sup>

En América Latina, para 1940 la tasa de crecimiento demográfico era de 1.9% y la población tendía a duplicarse cada 37 años; a partir de 1970 la tasa de natalidad subió a 2.9% lo que implica la duplicación de la población cada 25 años. Ahora bien las tasas de fecundidad suelen ser mayores a nivel rural que en los centros urbanos. Así en México, para 1960 la tasa de fecundidad de la población rural era de 5.7, la urbana de 4.4 y la total de 5.0 conforme a los datos del Informe Prebish, por otra parte conforme a los datos relativos a la tasa de crecimiento del mismo año, se calculaba que la población en nuestro país se duplicaría en un término de 20.4 años.<sup>(6)</sup>

Ese constante crecimiento demográfico, que causa fuerte presión sobre el desarrollo físico de los centros poblacionales, viene a constituir el fenómeno inquietante por la problemática que presenta, al que le ha denominado proceso de urbanización.

Ahora bien, en los países en desarrollo tal circunstancia se complica dados los diversos grados de desenvolvimiento dentro del continuo rural-urbano que se presentan y en donde los extremos suelen encontrarse distantes.

Si a esto acompañamos el desarrollo económico (que a su vez remite sus efectos al medio físico) sin una macrovisión que permita el prever las posibles consecuencias; y la falta de un sentimiento imbuido en las personas sobre lo que es el bien común, indiscutiblemente harán más difícil la situación expuesta.

De esta manera en el estudio que sobre "Los límites del crecimiento" que patrocinó el Club de Roma se advierte:

“Si se mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, industrialización, contaminación ambiental, producción de alimentos y agotamiento de los recursos, este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años. El resultado más probable sería un súbito e incontrolable descenso tanto de la población como de la capacidad industrial.”<sup>(7)</sup>

#### 5.— LOS RECURSOS NATURALES

Gastón Bardet en su libro “El Urbanismo” hace este grave llamado en el que otros científicos también han insistido: “La explotación devastadora del globo ya no es posible, es necesario que cooperando todos los pueblos, procedamos a su estructuración y retomemos contacto con lo real, conscientes de nuestras relaciones con el suelo.”<sup>(8)</sup>

Es indiscutible que el principal recurso lo constituye la tierra pues es necesaria para la producción de alimentos básicos. Existe según se ha calculado la cantidad de 3,200 millones de hectáreas de tierra potencialmente cultivables, y de las que actualmente se explota la mitad más rica y accesible. Sin embargo la producción obtenida resulta ya insuficiente.

Se ha insistido que ello se debe a la utilización inadecuada o nula de la tecnología; también se culpa de ello a los sistemas imperantes en cuanto a la tenencia de la tierra que no permiten el uso adecuado y eficiente de los insumos productivos. Fenómenos estos que se dan en especial en los países subdesarrollados.

“En ocasiones, los sistemas de tenencia imperantes coadyuvan a agravar la situación de desigualdad. Se trata de la concentración de la tierra en pocas familias y de la proliferación de minifundios donde se hace mal uso de los insumos productivos. En este sentido, unos cuantos poseen la mayor parte de las tierras y demás factores productivos necesarios; o lo que tienen es tan raquítico que no dan para sostener adecuadamente a una familia campesina. Tanto en los latifundios como en los minifundios, los recursos generalmente son mal usados, si bien de distinto modo. Así se ha encontrado que, pese a contar los latifundios con las mejores tierras, hallarse bien ubicados respecto a los caminos, mercados y abastecimientos de agua; de disponer sus dueños de crédito y asistencia técnica, la utilización de la tierra no es del todo satisfactoria, se emplea muy poca mano de obra y la producción por hectáreas es reducida en relación con los potenciales técnicos existentes.”<sup>(9)</sup>

“En gran parte, de la agricultura latinoamericana se des-

perdicia un considerable productivo por la mala distribución de la tierra, es indudable que el mejor aprovechamiento de ésta última, aparte de su significación social, sería más económico que abrir nuevas tierras con inversiones cuantiosas de infraestructura.”<sup>(10)</sup>

La solución que se ha propuesto a este problema, consistente en intentar el extender la llamada “frontera agrícola” puede resultar en ciertos casos posible si hay tierra fácilmente accesible, pero, por otra parte, ello suele implicar fuertes inversiones en especial en infraestructura para hacerla productiva, que los Estados no siempre pueden absorber, y con mayor razón si pensamos que si bien las tierras que se pretenden utilizar son cada vez menos ricas y por lo tanto los insumos de capital requeridos resultan cada vez mayores y menos redituables.

Por otra parte las soluciones basadas en incrementar la tecnología aplicable pueden tener también sus objeciones si las vemos desde el punto de vista económico; sobre todo en países que como el nuestro presentan una problemática de subdesarrollo, cuya una de sus características, el aumento constante de la población (Para 1940 la tasa de crecimiento demográfico para América Latina era de 1.9% y la población tendía a duplicarse cada 37 años. Al iniciar 1970 dicha tasa había pasado a 2.9% lo que implica duplicar la población cada 25 años) ejerce una fuerte presión al repercutir en desocupación y, en bajos niveles de vida. Así pues nos preguntaríamos: ¿Cómo influiría una tecnificación mayor sobre este problema? y por otra parte, ¿Cómo ayudará el reparto agrario si la población, en especial la rural tiene los niveles más altos de crecimiento, como se demuestra en el cuadro adjunto?

Fecundidad en la población rural y urbana. Promedio de hijos nacidos vivos por mujer casada al término de su edad fértil.<sup>(11)</sup>

		Total	Urbana	Rural
Brasil	1950	6.2	4.9	7.3
Cuba	1953	3.9	3.1	5.8
México	1960	5.0	4.4	5.7
Panamá	1950	5.0	3.6	6.1
Argentina	1960	2.7	2.1	3.1

Preguntas como éstas preocupan seriamente a los expertos que urgidos por tal problemática buscan sistemas más adecuados a la realidad, pero también más justos y humanos, que ayuden a resolver tales necesidades.

## 6.— LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO

### A) LA EXPLOTACION INADECUADA DE LOS RECURSOS NATURALES

La explotación ilimitada o mal realizada es el principal factor que afecta el acervo de recursos naturales con los que contamos, ya sea por el agotamiento o la degradación que se causa a los mismos.

Explotación irracional de los bosques sin tomar las medidas necesarias para su recuperación; inadecuadas formas de agricultura, el crecimiento ilógico de los centros poblacionales, provocan pérdida de pastos y vegetación, agotamiento y erosión en el suelo, degradación en las aguas, y luego alteraciones en el equilibrio ecológico que repercuten en la calidad del medio ambiente, cerrándose el círculo vital y produciendo en consecuencia graves efectos en la vida del hombre mismo: Hambre, falta de recursos, pérdida de agradables horizontes y limitaciones que le impiden su desarrollo.

Ahora bien, dadas las características de interdependencia que presenta la sociedad internacional, en donde los países desarrollados necesitan cada vez con urgencia mayor, de recursos que faciliten su crecimiento y que manejando hábilmente sus reservas, buscan abastecerse en países de menor desarrollo, los que también necesitan de esos recursos que faciliten su crecimiento, se ha provocado una situación en donde la escasez posible y los conflictos, se han puesto en relieve como una futura y trágica probabilidad.

En cuanto al panorama nacional suele presentarse una situación sino tan terrible sí al menos difícil, al crearse brechas de desarrollo entre polos o regiones de crecimiento dinámico con una gran explotación de recursos (aunque no siempre eficiente) y otras en situaciones de dependencia y con desperdicio en el uso de los mismos, lo que repercute en un desequilibrio que afecta a toda la nación.

### B) LA CONTAMINACION

Contaminación. Nuevo jinete apocalíptico que amenaza al hombre del siglo XX. Fantasma creado por su propio desarrollo que ahora parece volverse en su contra invadiendo la tierra, el agua, los campos y en especial las ciudades, destruyendo la flora y la fauna y llevando sus efectos letales hasta afectar al hombre mismo. Pero, ¿qué es la contaminación, que tan sombrío panorama nos presenta? ¿Qué la produce? ¿Cuáles son sus efectos? ¿Podrá el hombre controlarla y dominarla como lo ha hecho con otros obstáculos que ha encontrado en la historia de su desarrollo? Veamos pues, estas interrogantes.

Entendemos por contaminación la presencia en el medio ambiente de toda materia o sustancia, sus combinaciones, compuestos o derivados químicos y biológicos, o bien de formas de energía que al incorporarse o al operar sobre el aire, el agua, o la tierra, alteran su estado normal degradando su calidad, y que pueden perjudicar la salud, la vida y al bienestar humano.

Las fuentes de contaminación suelen ser las aguas residuales provenientes de uso doméstico, industrial, etc.; sólidas como basuras o desperdicios, humos, malos olores, etc.; el calor y otras formas energéticas como la radioactividad entre ellas.

¿Hasta qué punto puede resultar peligrosa la contaminación? Difícil pregunta a responder si consideramos la dificultad que existe para medir el crecimiento de la misma y que prácticamente se desconocen sus posibles límites de expansión y acumulación, además de los problemas de espacio y tiempo que se presentan ya sea por la distribución global de los elementos contaminantes que hace aparecer muchas veces sus efectos en puntos alejados de donde se generan y por lo mismo dificultan localizar la fuente del mal, y por la existencia de rezagos naturales en los procesos ecológicos que hacen a veces subestimar las medidas que pudieran ser útiles para combatirla, lo que permite el desarrollo de los factores contaminantes y por consiguiente el impacto de sus efectos.

Pero, por otra parte la misma pregunta obtiene una rápida respuesta si pensamos en la flora y la fauna que son afectadas tanto en su calidad como en su cantidad; en los productos alimenticios que son destruidos en cuanto su calidad por la presencia de sustancias tóxicas, que luego al ser ingeridas por el hombre, no siempre son eliminadas, acumulándose en detrimento de su salud, o bien provocando enfermedades tales como el cólera, la tifoidea y en ocasiones hasta trastornos mentales. O más aún al pensar en los dramáticos efectos que suele causar la contaminación radioactiva y de otras formas energéticas, y que aún no han sido totalmente estudiados para determinar el riesgo que representan para el ser humano.

Ahora bien, si el medio ambiente contiene en sí mismo mecanismos de autodepuración y regeneración, sin embargo puede la naturaleza recuperarse, quedando efectos nocivos que a la postre resulten permanentes.

De ahí pues la necesidad de cuidar tales recursos y planear el desarrollo de modo que se les preste la debida atención a los factores ecológicos para su mayor protección y en beneficio de nuestra propia condición humana.

### C) LA CONGESTION URBANA

“Cuando las ciudades de Estados Unidos eran nuevas crecían con gran rapidez. La tierra era abundante y barata, se construían nuevos edificios continuamente y la población y el producto económico de las regiones urbanas crecía. Sin embargo, con el tiempo se agotó la tierra en el centro de las ciudades. Se había alcanzado un límite físico que amenazaba frente al crecimiento económico y demográfico en esa parte de las ciudades. La respuesta tecnológica fue el desarrollo de los rascacielos y de los elevadores, que desplazarán sustancialmente el obstáculo representado por la superficie de tierra como factor de supresión del crecimiento. La ciudad central añadió más personas y más negocios. Luego apareció un nuevo obstáculo. Los bienes y los trabajadores no podían moverse con suficiente rapidez en el denso centro de la ciudad. De nuevo surgió la solución tecnológica. Se construyó una red de autopistas así como sistemas de transporte al por mayor y helipuertos en lo alto de los edificios más elevados. El límite del transporte fue superado, los edificios crecieron más y la población aumentó”.<sup>(12)</sup>

“Ahora la mayoría de las grandes ciudades norteamericanas ha dejado de crecer. (De las diez más grandes en cinco de ellas —New York, Chicago, Filadelfia, Detroit, Baltimore— la población disminuyó en 1960 a 1970. Washington, D. C. no registró ningún cambio. Los Angeles, Houston, Dallas e Indianápolis siguieron creciendo, al menos en parte al anexar tierra adicional). Los habitantes más ricos, que tienen una alternativa económica, se trasladan a los suburbios que se extienden en forma creciente alrededor de las ciudades. Las áreas centrales se caracterizan por el ruido, la contaminación, el crimen, la drogadicción, la pobreza, las huelgas obreras y el trastorno de los servicios sociales. La calidad de la vida en el corazón de la ciudad ha disminuido. Los problemas sin solución técnica, han frenado, en parte, el crecimiento”.<sup>(13)</sup>

¿Cómo evitar los males que son producidos por el congestionamiento ciudadano? ¿A qué se debe tal situación de aglomeración? ¿Cómo resolverla?

Es explicable desde el punto de vista sociológico la atracción que tiene los centros de población que llegan a convertirse en polo de desarrollo. La industrialización, el aumento de las relaciones comerciales, la necesidad de nuevos profesionistas, técnicos, obreros, que se traducen en la posibilidad de un trabajo remunerativo, aunado a las mayores oportunidades de educación y en general de un mejor nivel de vida, compara-

dos con una vida rural, de trabajo pesado y laborioso y por lo general poco productivo, en especial si falta la técnica, los métodos e instrumentos adecuados, y la dificultad posterior que representa el traslado de la producción a los grandes mercados; aislados las más de las veces de los centros de salud y de educación; faltos de recursos donde desarrollar labores agropecuarias si existen deficiencias en los sistemas de tenencia de la tierra; se convierten en grandes atractivos que movilizarán a la gente hacia los grandes centros urbanos.

Ahora bien el desarrollo de los medios de comunicación que lleva la imagen del confort de la vida urbana presentado en la forma más agradable (dado la finalidad comercial de tales medios) producen un efecto de demostración que hace desear tales comodidades, y fecunda en la gente esperanzas de una vida mejor.

Por otra parte, desde el punto de vista económico la concentración es aumentada por el juego de mercado. Por ejemplo en el caso de la utilización del suelo urbano, la concentración tiende a aumentar su valor en una primera fase, resultando eficiente entonces el crear nuevos edificios cada vez mayores a fin de aprovechar ese valor creciente del suelo, aún a pesar de la repercusión desfavorable que pudiera producirse.

Así, el crecimiento de un centro urbano que en un principio puede resultar útil al agrupar recursos productivos y facilitar accesos se convierte en un progresivo congestionamiento que dado el crecimiento demográfico y la movilidad horizontal producida, pudiera transformarse en fuente de nuevos problemas básicos de la población urbana adicionales a las de la vivienda, como lo son el empleo, el transporte y la educación.

“En México hay algunos indicios que sugieren la probable existencia entre 1940 y 1960 de una relación inversa entre la aceleración de la población, con la del ingreso per capita y la del alfabetismo. En el período 1940-1950 las tasas de crecimiento del ingreso por habitante y del alfabetismo fueron mayores que la de la población; la tasa del ingreso per capita fue de 3.89 por ciento, la del alfabetismo de 3.12 por ciento y la de la población de 2.7 por ciento. En la década siguiente los valores respectivos fueron de 2.7, 0.8 y 3.1 por ciento”.<sup>(14)</sup>

Además de repercutir directamente tales problemas sobre el hombre, también provocan graves efectos para la sociedad como conjunto.

Incomunicación y tensiones que evitan el sano desarrollo social. En lo económico surgirán desequilibrios causados por la inadecuada explotación de los recursos, y de la ineficiente distribución de zonas industriales y agropecuarias, que causan nuevos problemas tales como las migra-

ciones (es especial de lugares rurales a los grandes centros urbanos), las dificultades en la circulación de los factores productivos y de la producción, la redundancia de la fuerza de trabajo en el campo y la ciudad, y por lo mismo desempleo, marginalidad, etc.

Ante tal problemática que aumenta con el crecimiento demográfico y aún con el mismo desarrollo obtenido (en forma ineficiente) el poder público se ve en mayores dificultades para encontrar soluciones y prestar sus servicios satisfactoriamente.

Al poco tiempo su presupuesto público resultará insuficiente y su organización poco adecuada. Por otra parte la tensión al ser mayor producirá presiones que inhabilitarán la tarea de gobierno.

Con ello la base del orden social, la estructura jurídica perderá su positividad y la legislación si no es vista con un sentido dinámico y de adaptación, se volverá inútil.

Así pues, toda la estructura, social, política, económica y jurídica de los países se ve trastocada y la sociedad se verá urgida de nuevas soluciones que le permitan volver a su finalidad original: el proporcionar al hombre la facilidad de satisfacer sus necesidades y de procurarle bienestar, seguridad y paz.

#### 7.— LOS LIMITES DEL CRECIMIENTO

Traspuestos una vez los límites del crecimiento los accesos se dificultan, el mercado se vuelve ineficiente, surgen carencias de bienes, desempleo, los servicios públicos no resultan suficientes, los niveles de vida se deterioran, surgen problemas de contaminación, en sus diversas formas el tránsito se hace insoluble, la tensión y la angustia de las personas aumenta y surgen las "enfermedades" sociales: el crimen en diversas formas, el suicidio, el alcoholismo, la drogadicción, etc. El punto de saturación ha sido alcanzado y la problemática surgida se desborda y amenaza la condición humana.

¿Cómo evitar tal situación? La respuesta sería obvia, limitando el crecimiento de las ciudades, pero, ¿Cuál ha de ser su tamaño ideal? Los antiguos griegos daban un número de personas que consideraban adecuado para permitir el desarrollo de las personas. Posteriormente siguiendo tal tendencia se ha tratado de definir un número de habitantes como límite útil al orden social, 250 mil, 500 mil, un millón; sin embargo pensamos que resulta difícil el establecerlo. Más que un número la solución más útil es el tener la capacidad de admitir que las ciudades tienen un límite de crecimiento que debe ser respetado, el reconocer que tiene una función: la de mejorar la calidad de la vida humana permitiendo la vida en comunidad para beneficio de todos; y el conocer las limitaciones en

cuanto la posesión de recursos útiles al desarrollo. Entendida su significación, conocidos sus componentes y procesos, estaremos en la posibilidad de tener la respuesta adecuada y gozaremos una visión clara del futuro que deseamos y como obtenerlo.

#### 8.— AL ENCUENTRO DEL HOMBRE

El hombre necesita satisfacer sus necesidades básicas quiere mejorar su nivel de vida, su categoría social, su condición humana.

"Creo en el materialismo, creo en todos los resultados de un saludable materialismo: la buena cocina, casas confortables, alcantarillado, cañerías, agua caliente, baños, luces eléctricas, automóviles, buenas carreteras, calles brillantes, largas vacaciones lejos del casco urbano, ideas nuevas, caballos veloces, conversación viva, teatro, óperas, orquestas. Creo en todo ello, el hombre que muera sin conocer todo esto puede ser tan exquisito como un santo, y tan rico como un poeta, pero lo será a despecho, no a causa de su privación".<sup>(15)</sup>

La búsqueda de bienestar es natural y explicable, es esencial al hombre y en tal situación espera encontrar y desarrollar los valores que posee. Así es reconocida por todos los pueblos como un anhelo a alcanzar y una necesidad de resolver en forma cada vez más urgente.

¿Cómo obtener tal estado ideal que permitiera al hombre el desarrollar su ser de forma social, económica y espiritualmente productiva, participante en la búsqueda del bien común?

Si bien el hombre acicateado por sus necesidades y deseos de mejorar ha obtenido un gran desarrollo, si su técnica se ha hecho cada vez más compleja pero también más precisa, si su acervo cultural se ha visto aumentado considerablemente, también es cierto que a veces ha perdido la dimensión, su dimensión, ante las estructuras creadas por él mismo y parece en momentos perder su control. Hemos así creado nuestro propio laberinto. Sin embargo allí, en el centro de ese laberinto hemos de encontrar nuestra respuesta. La técnica y la cultura han de ayudarnos a reencontrarnos nosotros mismos y a establecer y satisfacer la dignidad de nuestra condición humana.

Para ello es necesario volver nuestras creaciones a nuestra propia escala, devolver a las estructuras que hemos formado su propia dimensión, la de estar al servicio y en función del bienestar humano, replantear nuestros objetivos, nuestros anhelos, que sean la guía que trace nuestra civilización.

"Tal posibilidad surge del hecho de que avances dados en

la técnica social nos permiten influir en la dirección del desarrollo humano, conforme a un plan definido”.

En la etapa en que nos encontramos actualmente, la de una sociedad masiva, si por una parte el hombre se encuentra en posición de dominar los instrumentos productivos, se ve, por otro lado, limitado ante el juego de las mismas instituciones y fuerzas sociales que no permiten la consecución de los fines sociales.

Ciertamente la realización de este proceso que proponemos requiere mayores esfuerzos de los integrantes de la comunidad, un mayor interés de su parte en la participación en la cosa pública integrando un control democrático que sea garantía de las formas esenciales de libertad, una mayor maduración política y un gran sentido de responsabilidad social, pero esto a su vez repercutirá en una mayor felicidad para la comunidad al ver logrados sus objetivos, a más de la satisfacción de haber participado activamente en su consecución.

Vienen aquí a nuestra memoria las palabras de Karl Mannheim:

“Las probabilidades de alcanzar esta nueva sociedad son limitados sin duda alguna. No está predestinada en absoluto. Pero ahí es precisamente donde empieza nuestra nueva libertad... La libertad humana no se extingue cuando llegamos a la etapa de sociedad de masas; antes al contrario, es en ella donde se necesita su verdadero vigor. El hombre de hoy tiene mucha mayor libertad para determinar su destino de lo que podría hacernos creer la ética antisociológica del pasado. ¿Por qué investigar el pasado con un anhelo romántico por una libertad que está perdida, cuando esa libertad está ahora pronta a volver multiplicada sólo con que tengamos el valor de ver lo que debe verse, decir lo que debe decirse, hacer lo que debe hacerse? Acertadamente comprendidas, las tendencias recientes hacia una sociedad de masas, y nuestro conocimiento cada vez mayor del determinismo de los factores sociológicos, no nos libran de la responsabilidad por el futuro; la responsabilidad aumenta, con cada avance en el curso de la historia y no fue nunca más grande que hoy”.<sup>(16)</sup>

“La manera de proceder es bien clara y los pasos que exige, aunque son nuevos para la sociedad se hallan al alcance de la capacidad humana. El hombre posee por un breve momento en su historia, la más poderosa combinación de conocimientos, herramientas y recursos que el mundo haya conocido. Tiene todo lo que es físicamente necesario para crear una forma totalmente nueva de sociedad humana-constituida para durar muchas generaciones. Los dos ingredien-

tes que le faltan son: un objetivo realista a largo plazo que pueda guiar a la humanidad hacia la sociedad de equilibrio, y la voluntad de lograr ese objetivo”.<sup>(17)</sup>

## NOTAS

1. Dennis L. Meadows y Otros. "Los límites del crecimiento", (F. C. E., México, 1972), página 27.
2. Luis Muñoz. "Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". (Ed. Lex. México, 1947), páginas 5 y 45.
3. Meadows. D. L. - *ibid.*, páginas 24 y 27.
4. José Ortega y Gasset. "Meditaciones del Quijote" en obras Completas. (Madrid, 1947, Tomo I, citado por Luis Recasens Siches en su "Tratado general de Sociología", (Ed. Porrúa, México, 1963), página 124.
5. Datos para México tomados de Luis Unikel en "Urbanización y Urbanismo: Situación y perspectivas", en el libro de Miguel Wloneczek y otros. "Presente y futuro de la Sociedad Mexicana. II. Disyuntivas Sociales" (S. E. P. México, 1971), página 79 y siguiente; así como del Censo General de Población de 1970.
6. Raúl Prebisch, "Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina" (BID, FCE, México, 1970), página 27. Puede obtenerse información más completa para el caso mexicano en: José B. Morelos, "La evolución del problema demográfico, en: Luis Unikel, *op. cit.*, página 53.
7. Meadows. D. L. - *ibid.*, página 40.
8. Gastón Bardet, "El Urbanismo", (Edit. Universitaria de Buenos Aires, 1961, 2a. Ed.), página 43.
9. Iván Restrepo F., "Determinación de la potencialidad de las áreas rurales para retener o absorber población y así cuantificar el impacto urbano de la emigración rural", en Planificación. (Sociedad Mexicana de Planificación, No. 10 11, Nueva Época, Vol. 2 Mayo-Agosto de 1972), página 37.
10. Prebisch, Raúl, *ibid.*, página 101.
11. Prebisch Raúl, *ibidem*, página 30.
12. Meadows. D. L., *ibid.*, página 188.
13. Meadows. D. L., *ibidem*, página 189.
14. Morelos, José B., *op. cit.*, página 71.
15. Francis Hackett, Irlanda; citado por Raúl A. Samuelson en su "Curso de Economía Moderna Moderna". (Aguilar, Madrid, 1964, 11a. Ed. adaptado de la 5a. Ed. Americana), página 817.
16. Karl Mannheim, "Planeación para la libertad", tomado de "Man and Society in an age of Reconstruction. (Nueva York, Harcourt, Brace and Co. 1951, páginas 369-370, 372-381), reproducido por Amital Etzioni y Eva Etzioni en "Los cambios sociales. fuentes, tipos y consecuencias", (F. C. E., México, 1968), páginas 415 y 416.
17. Meadows. D. L., *op. cit.*, página 230.

# U A N I L

"Para impulsar la sociedad hay que trascenderla, adelantarle el paso, para en seguida hacer presa de ella y jalarla a la altura de la posibilidad, y sólo el hombre puede anticiparse a su realidad... Así la progresiva transformación de la pasada herencia se llevará a cabo por el trabajo humano... al amparo de las protecciones legales... Pero el principal motor del progreso reside en la planeación intelectual, que al ir convirtiendo la sociedad a su imagen, la impulsa hacia la meta".

(Luis Villoro) <sup>(1)</sup>

## II.— PLANEACION Y ORDEN JURIDICO

### I.— ADELANTAR EL PASO

Concluimos en el capítulo anterior que el hombre por esencia busca continuamente el mejorar sus condiciones de vida, y que para ello es necesario el obtener un equilibrio entre las innovaciones técnicas y científicas, las nuevas estructuras sociales económicas y políticas que se integran y el hombre mismo que las crea.

Veámos como el hombre si bien por sus adelantos se encuentra en posición de dominar los instrumentos productivos, también se encuentra limitado en la consecución de sus fines por esas instituciones y fuerzas que ha desarrollado, por lo que resulta de necesidad el buscar formas que permitan el controlar tales limitaciones y procurar mediante una mayor responsabilidad y participación en la cosa pública el logro de los objetivos que los integrantes de la comunidad se han trazado.

¿Cuáles serían esas formas? ¿Qué métodos podemos tener para alcanzar nuestros objetivos sociales?

“Para impulsar la sociedad hay que trascenderla, adelantarle el paso, para enseguida hacer presa de ella y jalarla a la altura de la posibilidad... el principal motor del progreso reside en la planeación intelectual, que al ir convirtiendo la sociedad a su imagen, la impulsa hacia la meta”.<sup>(2)</sup>

Adelantar el paso, conocer nuestras posibilidades, señalar qué es lo que deseamos de nosotros mismos, fijar nuestros objetivos acordes a nuestros valores, trazar nuestros ideales, tal es la posible respuesta; y luego implementar nuestros instrumentos: el sistema legal, la estructura socio-económica, el sistema político; adecuarlos de modo que sean útiles y nos ayuden a conseguir nuestros fines eficientemente.

“Y sólo el hombre puede anticiparse a su realidad. Así la progresiva transformación de la pasada herencia se llevará

a cabo por el trabajo humano... al amparo de las protecciones legales...”.<sup>(3)</sup>

Aquí hemos de encontrarnos con nuestros límites. Si bien es cierto que sólo el hombre puede lograr tal transformación, ha de contar con el ambiente que le rodea. La posibilidad de utilización de recursos naturales con los que ha de trabajar; la facilidad de implementación de tales recursos de modo de convertirlos en insumos productivos, la existencia de una infraestructura que le permita realizar sus funciones como ser productivo, pero también como persona íntegra.

Encontrar en el medio, la forma de obtener una realización propia, para luego transformarlo hacia nuevas posibilidades que le permitan un mejor desarrollo. Tal es el círculo en que nos encontramos encerrados, círculo dinámico que podemos hacer avanzar en la ruta ascendente de la civilización.

¿Cómo hemos de volver tal sociedad insana a su equilibrio inicial, y nuevamente crear el ambiente útil y necesario que permita el desarrollo integral del hombre?

Summer nos señala una primer posibilidad de reorganización social a través de un proceso de “ensayo y error” mediante el cual nuevos principios, costumbres e instituciones encuentran su sitio y van integrando nuevas formas sociales. En este proceso los resultados suelen ser lentos.

Otros autores nos señalan movimientos de reorganización más súbitos, espectaculares, pero también más violentos en sus expresiones. Así surgen las revoluciones como proceso de transformación social.

Por último tenemos el cambio deliberado, “científico” que una vez proyectado, se desarrolla formalmente, y conforme a la flexibilidad y predisposición a aceptarlo que tenga una sociedad, podrá ser el germen de cambio. Ciertamente este proceso no es fácil puesto que toda innovación suele ser considerada a priori por los componentes del grupo social como un peligro, ya sea por motivos de egoísmo o de miedo, pero si se logra ver reconocida su utilidad como factor armónico de desarrollo y compatible con los deseos de la sociedad, podrá obtenerse su adopción con la ventaja de no haber implicado los costos de violencia que lleva consigo una revolución, y si agrega nuevos elementos al contenido de la cultura del hombre.

Aquí surge pues la planeación como método de obtener la transformación social armónica. La planeación que puede aplicarse en los más diversos campos del hacer social.

## 2.— LA PLANEACION

La planeación como respuesta a los problemas de organización social nos presenta varios requerimientos.

Ciertamente el progreso requiere de fuertes concentraciones de recursos financieros, la adaptación de estructuras sectoriales y regionales en sus diversos términos, la definición de funciones de los integrantes del cuerpo social, la aceptación de tal responsabilidad por ellos mismos, y el crear y mantener incentivos que permitan la adopción de las medidas útiles de tal desarrollo, para así reconciliar la solución técnica y científica con las necesidades que presenta la realidad social.

Establecer primeramente los objetivos sociales acordes a nuestros principios y deseos de bienestar constituyen pues el primer requisito. En segundo término el adecuar los procesos y estructuras que resulten válidos para la consecución de los objetivos señalados e implementarlas adecuadamente dentro del orden de la legalidad.

Así cumplidas tales características de valor intrínseco, de una viabilidad posible en su cumplimiento y la formalidad legal requerida tales planes podrán ser instrumentos útiles en la transformación social.

Aquí hemos de enfrentar tres grandes preguntas. ¿A quién corresponde el señalamiento de los objetivos sociales y la definición del plan a seguir, así como su implementación?; en segundo término ¿Qué sectores de la realidad social han de planificarse?; y por último ¿Cómo debe planearse y qué principios han de tomarse en cuenta para efectuar dicha planificación?

Al planificar se hace necesaria la implementación de instrumentos o "políticas" que permitan la realización efectiva de los objetivos que se señalan en el plan y sobre todo proveer el necesario apoyo legal que dé una certeza a la aplicación de tales instrumentos. Esto nos hace derivar una primera conclusión. Es indiscutible que tales funciones sólo puede ejercerlas la representación popular que se plasma en los órganos estatales y que poseen las facultades de legislar y de ejecución de las normaciones jurídicas proveyendo en la esfera administrativa los elementos necesarios para tal efecto, y que posee además un buen control sobre el desarrollo de la infraestructura de un país.

Esta situación es reconocida cada vez más por todas las tendencias ideológicas, en especial dentro del campo económico, así, tanto las tendencias neocolectivistas que consideran que dado el avance tecnológico los mecanismos de mercado han perdido su eficiencia haciendo necesario su reemplazo por la administración estatal, como las tendencias neoliberales que buscan la preservación y el estímulo de los mecanismos de mercado a través de la acción del Estado.

Independientemente del enfoque ideológico dado, tal tendencia viene registrándose en los países de mayor desarrollo, se ha visto como una seria posibilidad como vía para el desarrollo en las regiones atrasadas, y las autoridades estatales se han venido considerando cada vez mayormente responsables por ello, conscientes de su influencia a través de su legislación, su administración y su posible control sobre la infraestructura.

De esta manera, y reconocida tal realidad, más que adoptar una posición ideológica doctrinaria nos interesa el valorar primeramente si tal intervención resulta útil y en segundo término si tal acción pudiera violar los valores sociales de la comunidad. Esto nos lleva al punto inicial de un proceso de planificación: la toma de decisión de los objetivos sociales.

## 3.— ORDEN JURIDICO Y PLANEACION

Si concluimos que el Estado es el órgano adecuado para ejercer la planificación, lógicamente a él correspondería la decisión de objetivos. Sin embargo hemos de detenernos aquí a analizar tal situación.

Al ver la realidad social encontramos como a través del juego de fuerza que se dan entre las instituciones y grupos que integran la sociedad al intentar obtener el logro de sus intereses particulares, se producen soluciones políticas que en los casos más importantes, para salvaguardar el orden social, han necesitado de la creación de un órgano superior: el Estado, que vigile su cumplimiento; pero ha sido necesario también el prever una ordenación que limite sus funciones y señale los valores ideales sociales que se deseen preservar.

Así, se asegura la consecución de los anhelos individuales y también de los intereses que representan un bien para toda la comunidad y que trascienden el interés particular, salvando así también la libertad humana, que además encontrará en tal orden jurídico su máxima consagración.

"Políticamente libre —explica magistralmente Kelsen— es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos".<sup>(4)</sup>

De esta manera el orden jurídico resulta necesario para la seguridad de una comunidad, y es en la legislación donde han de plasmarse los objetivos sociales de tal forma que se obtenga el respeto por todos los integrantes del cuerpo social y de las autoridades mismas conforme a la limitación que para ellas debe contener la misma legislación.

Ahora bien si deseamos seguridad y armonía en cuanto nuestro futuro es necesario el implementar una legislación dinámica que prevea los mecanismos y estructuras adecuadas al desarrollo de la sociedad.

Tales mecanismos pueden variar desde el establecimiento de un proceso de modificación de las normas, hasta la creación de normas instrumentales que permitan y fomenten el progreso social dentro de las pautas que la misma sociedad desee.

De esta manera toda planeación debe estar contenida en un cuerpo legal que permita a su vez el necesario control democrático, incorporando así la salvaguarda de la libertad individual.

Y así también, será mediante la planeación, que se garantice el respeto a las formas esenciales de libertad que el hombre siempre ha anhelado.

En cuanto a la forma de intervención del Estado que significa, pensamos resulta más eficiente, el que se dé una sola intervención planeada y coordinada entre los diversos organismos sociales de modo de obtener una seguridad en cuanto la fijación de objetivos y su consecución, evitando la inquietud, que sobre todo en las sociedades de orden económico capitalista suelen causar las intervenciones estatales cuando son numerosas, de diverso alcance, y aparentemente sin metas coherentes.

Llegamos aquí a la segunda cuestión. ¿Qué funciones y sectores de la organización social deben planearse?

Definimos por planificación los intentos que en forma deliberada hace el gobierno de un país de coordinar en manera racional la política pública a fin de alcanzar eficientemente los objetivos deseables para el futuro por la comunidad.

Tal conceptualización abarcaría todo el amplio campo de la política pública, o sea todo el ámbito de funciones que expresamente no han reservado los particulares como de su esfera de acción, y consagrado así en el orden jurídico vigente.

Así pues queda una inmensa trama de factores económicos, administrativos, ecológicos, sociales y políticos que han de ser reglamentados y que son sujetos de una planeación racional.

Sin embargo el desarrollo de las ciencias, en especial de las ciencias sociales ha resultado dispar, y mientras en ciertos sectores se han obtenido modelos de alta precisión técnica que permiten observar, interpretar y prever la realidad objeto de estudio, en otras áreas aún quedan en el campo de la divagación filosófica.

De ahí ha surgido que en la vida práctica se ha dado importancia solamente a algunos aspectos, los que ya se planifican y regulan aún jurídicamente con gran efectividad, en tanto que otros sectores permanecen olvidados y sujetos a la intuición burocrática tradicional. Así la planificación queda incompleta, resulta deficiente su aplicación y pobres sus resultados.

De esta manera si queremos eficiencia en el alcance de los objetos sociales hemos de empeñarnos en conjugar las múltiples variables que en todos los órdenes nos presenta la realidad social y que por naturaleza son interdependientes. Ciertamente no es un trabajo fácil e implicaría la creación de modelos muy complejos, pero pensamos que dados los avances que se han registrado (en especial en el campo económico y político) en cuanto al diseño de los mismos, en corto plazo podrá aplicarse a los diversos aspectos de la vida social.

Hasta hace pocos años la planificación por cierto reducida al ámbito económico, se aplicaba en forma sectorial, conforme al tipo de actividades productivas, sin embargo a partir de la segunda guerra mundial se ha venido adquiriendo conciencia del desequilibrio socioeconómico que se presenta por regiones, de aquí que ha surgido la planificación con base territorial.

Efectivamente, el territorio de un país suele dividirse en regiones heterogéneas casi siempre demarcadas por fronteras naturales, que presentan formas de vida diferentes, y que luego han sido plasmadas en algunos casos aún dentro del orden jurídico al establecerse una estructura federal.

Esta estratificación ha llevado en cierta forma a inutilizar la acción estatal por conjuntar los esfuerzos por el desarrollo, pues las regiones convertidas en grupos de poder, a través de presiones pueden obtener conforme a sus intereses o proyectos, inversiones de carácter federal que pudiesen resultar más eficientes en otro lugar ya sea por sus posibilidades productivas de mayor alcance o por la posibilidad de que tal proyecto o inversión solucionara la problemática concreta de otra región que repercute en beneficio nacional; o al menos logra debilitar tal acción al obtener el fraccionamiento de tales proyectos en su proyecho propio pero restándole eficiencia a la solución.

De ahí que la integración de planes regionales encuadrados en una visión nacional permitiría la adopción de estrategia de mayor beneficio colectivo, dado que resultaría posible cuantificar el esfuerzo a realizar y la aplicación coordinada y eficiente de los recursos. ®

No es fácil, desde luego, obtener una planificación óptima dada la diversidad de renglones a la que deben asignarse los recursos, que resul-

tan muchas veces insuficientes, lo que trae consigo presiones y críticas; además que debe analizarse si los costos que implica tal planificación son acordes a los beneficios que se esperan recibir, lo mismo que las dificultades administrativas que se implican, pues la elaboración y realización de un plan no es una simple superposición de una organización para tal efecto a la estructura gubernamental existente, sino su integración adecuada para la consecución de los objetivos señalados.

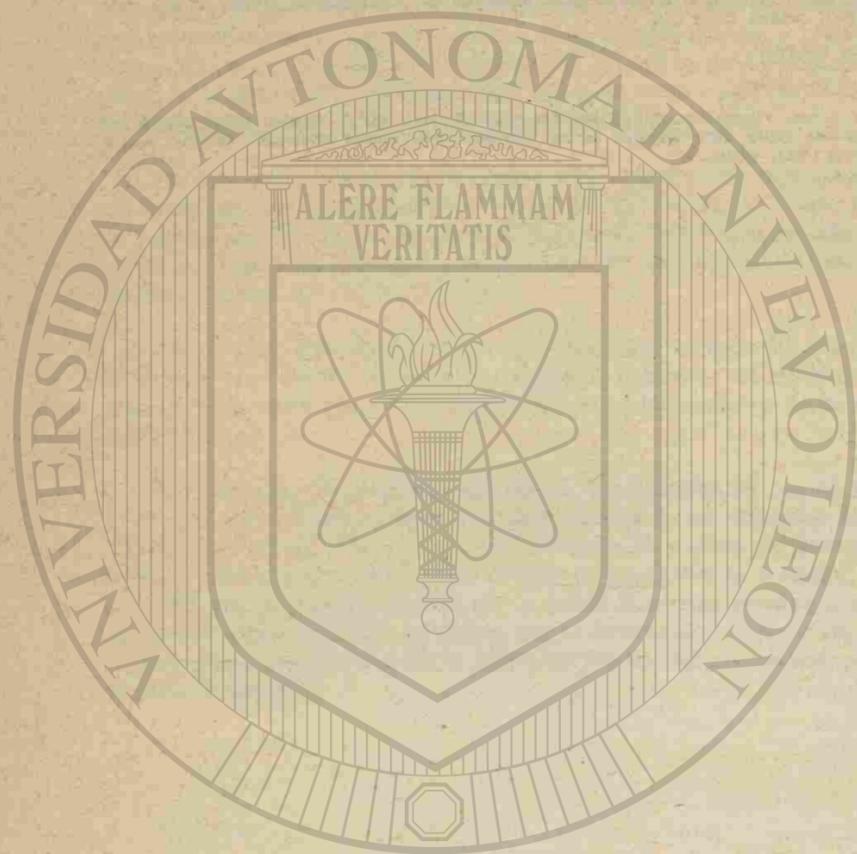
Por otra parte los gobiernos suelen verse urgidos por necesidades inmediatas que han de resolver, por lo que la elaboración de dichos planes no pueden ser diferidos a plazos muy largos por una búsqueda interminable de exactitud en los datos, que además por su naturaleza suelen ser variables dentro de cierta tendencia.

Así nuestra planificación debe ser concebida incluyendo tales posibles dosis de conflicto pero a la vez cuidando mantener un mínimo de integración de modo que no se interrumpa el funcionamiento de la misma sociedad.

En conclusión la planificación, pese a las dificultades que ha de enfrentar resulta un instrumento útil para conseguir los objetivos sociales debiendo ser lo más integral posible tomando en cuenta los ámbitos espaciales temporales y funcionales en que se encuentre la sociedad, y sobre todo, ser consagrada dentro de un orden legal que permita a su vez un control democrático de tal forma que se convierta en una salvaguardia de la libertad individual y de la seguridad social que el hombre necesita para su desarrollo.

#### NOTAS

1. Luis Villoro.- "El proceso ideológico de la Revolución de Independencia", (UNAM, México, 1967, 2a. Ed.), páginas 173 y 174.
2. Villoro L.- Ibid.
3. Villoro L.- Ibidem.
4. Hans Kelsen, "Teoría General del Derecho y del Estado", (n. d., México, 1949), página 298; citado por Felipe Tena Ramírez en su "Derecho Constitucional Mexicano" (Porrúa, México, 1964, 7a. Ed.), página 9.



"Allí, donde tú estas, nace un lugar para mí".  
"Ninguno puede dañar al otro mediante una limitación; al contrario, se producen mutuamente y sin cesar, espacio, amplitud y libertad".<sup>(1)</sup>

### III.— LEGISLACION URBANISTICA

#### 1.— IMPORTANCIA

Entre 1800 y 1914 un vertiginoso incremento de la población acompañó al éxito de la Revolución Industrial. Hombres en busca de una nueva forma de vida se aglomeran en las poblaciones de mayor actividad productiva. Así surge la gran ciudad.

Ante ese crecimiento desmesurado que creaba y multiplicaba problemas, obstaculizando un sano desarrollo que permitiera al hombre mejorar efectivamente sus condiciones de vida, una nueva ciencia habría de aparecer: el urbanismo.

La ciencia relativa a la organización de las ciudades como etimológicamente significa la palabra "urbanismo", pronto habría de aplicarse no sólo en ellas, sino en todo el territorio intentando el obtener un equilibrio adecuado que permitiera el desarrollo integral de una región en beneficio de las comunidades que la integraban.

Por otra parte, dejó de buscar la belleza arquitectónica de las ciudades y sin descuidar tal función agregó otras diversas, el lograr una conformación equilibrada mediante la fijación de la manera de usar el suelo y el espacio en general, y el preveer el equipamiento necesario para el desarrollo de las poblaciones.

"El urbanismo es, ante todo, una ciencia que se atiene al conocimiento de las cosas, estudia metódicamente los hechos, investiga las causas primarias y luego, después de un trabajo riguroso de análisis, trata en síntesis sucesivas de terminar sino leyes, al menos principios rectores. Sobre esta base puede erigirse un arte aplicado que pasa a la acción, a la creación de síntesis nuevas, materializando por un juego de llenos y vacíos los volúmenes donde se albergan los grupos sociales".<sup>(2)</sup>

Y continúa Bardet con su exposición:

"Pero la aplicación de este arte después del análisis científico implica una disyuntiva: elección de componentes urbanos que deben cuidarse, modificarse, crearse, o elección de las aplicaciones posibles. Esta disyuntiva implica la determinación de los valores humanos: es, por esencia, una filosofía".<sup>(2)</sup>

Sin embargo, a pesar de colmar ciertos valores respecto de lo que consideran el orden adecuado en la utilización de la naturaleza a fin de obtener mejores condiciones de vida, y a pesar de los avances técnicos logrados por esta ciencia, sin embargo su aplicación suele ser deficiente e incompleta.

Ello debido en primer lugar a la falta de una coercitividad que obligue a su respecto en beneficio de la comunidad.

Para ello es necesario el contemplar las medidas que técnicamente se reconocen como útiles del orden jurídico.

De esta manera, a más de consagrarse el orden que urbanísticamente se considera más útil para la sociedad en un momento dado y para su desarrollo futuro, que se traducirá en bienestar material en el que las personas puedan vivir en condiciones dignas, en donde a través del uso eficiente de los recursos se obtenga un sano desarrollo económico y sea para sus habitantes un principio de un modo de existir que les permitan convivir en un ambiente de paz propicio al desarrollo cultural.

Por otra parte, se evitaría el abuso por parte de individuos particulares o de entidades sociales quienes aprovechando el poco interés de las personas en cuanto a la conservación del medio que le rodea y en cuanto a la visión de su propio futuro, utilizan los recursos existentes en su provecho personal, explotándolos irracionalmente y a veces aún a costa de agredir el derecho de los demás.

Así la planeación del uso de los recursos, sancionado dentro de un orden legal daría seguridad a las personas en cuanto a sus bienes y en cuanto al uso de los mismos, al igual que sobre los bienes que le interesan en cuanto son de carácter comunitario y existen en razón del beneficio de la misma sociedad, constituyendo de esta manera una salvaguardia a la libertad personal, que hasta hoy, ha sido muchas veces limitada por esos intereses y abusos descritos.

## 2.— CONCEPTO

Diversos conceptos se han dado tratando de explicar esta nueva rama del Derecho.

Así se le ha definido como: "Conjunto de normas de Derecho Público referentes al planteamiento, o sea a la delimitación jurídica de como se planea el suelo, a la urbanización, a la edificación y a la organización social y administrativa de la ciudad, de su región y en general del territorio, afectos al fenómeno urbano".<sup>(4)</sup>

Otros autores le definen más sencillamente señalando que el "Derecho Urbanístico es un conjunto de normas que se refieren a la conformación y equipamiento del espacio urbano".<sup>(5)</sup>

Por último tenemos quien lo describe como "conjunto de normas relativas a la planificación urbana, o sea a la creación, organización y coordinación de las funciones de la vida urbana, suburbana y rural".<sup>(6)</sup>

Si bien estas tres definiciones a simple vista nos parecen semejantes, si las analizamos encontraremos detalles conceptuales que resulta necesario aclarar.

La primer definición señala al Derecho Urbanístico como una rama del Derecho Público. Por ahora no trataremos este concepto, sobre el cual volveremos más tarde.

En segundo término señala que son un conjunto de normas referentes al planeamiento, y luego explica que es una delimitación jurídica de cómo se planea el suelo, a la urbanización, a la edificación y a la organización social y administrativa. Aquí nos daría el objeto propio del Derecho Urbanístico o sea el normar la planeación y urbanización del suelo, a la edificación y a la organización social y administrativa.

Al decir planeación del suelo entendemos el proyectar la construcción y edificación de obras, caminos y ciudades en un lapso determinado de tiempo.

En cuanto a la urbanización se le ha definido como "el convertir en población una porción de terreno o prepararlo para ello" o más claramente como: "conjunto de obras para convertir en poblado y poner en condiciones de habitabilidad un barrio o suburbio", o bien en términos más técnicos como "la ejecución de obras públicas que tienden al desarrollo urbano".

La edificación quedaría entendida como la construcción de edificios; y por último la organización social y administrativa de la ciudad resulta un concepto tan amplio que puede abarcar desde la organización institucional, de grupos y de clases sociales, como a la organización política y administrativa del gobierno de un Estado.

Aquí nos parece que esta definición trata de incorporar tantos elementos que resulta por lo mismo confusa, pues si bien el objeto de esas

normas es organizar el desarrollo de los centros poblacionales, lo que abarca la planificación urbana y la urbanización en sí, y aún las reglas relativas a la edificación, nos parece que al querer englobar de una forma tan indeterminada la organización social y administrativa (aunque luego agregue "afectos al fenómeno urbano"), sobrepasa con mucho el objetivo específico al que deban tender esta normación urbanística, debiendo quedar por lo tanto tal organización social y administrativa dentro del campo de otras ramas del Derecho, como lo serían la Administración, la Constitucional, y aún las normas relativas al funcionamiento de la Economía de una nación.

Por otra parte, no da tampoco una delimitación espacial que señale el territorio sobre el cual resulten aplicables las normas urbanísticas. Así recorre conceptos tan variados como lo son la ciudad, la región y el territorio, cuyo contenido y grado de generalidad es diverso, y que luego confunde aún más al agregar "afectos al fenómeno urbano" sin dar a entender que se refiere a ellos sólo en cuanto sean relativos al desarrollo y distribución de la población de la ciudad.

La segunda de las definiciones obtenidas resulta notablemente más precisa al decir que el Derecho Urbanístico se trata de un conjunto de normas que se refieren a la conformación y equipamiento del espacio urbano, pues efectivamente el objetivo perseguido por las normas de carácter urbanístico tratan de "conformar", es decir el ajustar y concordar equilibradamente el desarrollo de una zona determinada y el "equiparla" proveyendo las infraestructuras necesarias para su realización.

Ahora bien, queda sin embargo una pequeña duda. Al señalar la situación espacial hace mención "del espacio urbano" sin señalar si se entiende como tal una ciudad o a cualquier conglomerado de personas que integran un poblado sin importar su carácter rural, o su tamaño.

En cuanto al tercer concepto que define al Derecho Urbanístico como: "Conjunto de normas relativas a la planificación urbana", entendiéndolo como tal la "creación, organización, coordinación de las funciones de la vida urbana, suburbana y rural", si bien a su contenido queda muy delimitado su objeto: "la planificación urbana", sin embargo al explicar ésta parece referirse a un aspecto funcional que no define, quedando abstracto y demasiado amplio su contenido, especialmente si consideramos que en Sociología la idea de función señala "la actividad o consecuencia asociada con una estructura determinada", es decir la actividad que se deriva de ocupar una categoría en una estructura social.

Por otra parte en cuanto al espacio, trata de abarcar las diversas posibilidades que se presentan en el proceso de desarrollo de una sociedad al mencionar los aspectos rural, suburbano y urbano en sentido estricto.

Por nuestra parte, nos permitimos proponer un nuevo concepto de alcances más amplios tanto funcional como especialmente pero conformes a los avances mostrados por el Urbanismo. Así nosotros definiríamos el Derecho Urbanístico como el "conjunto de normas relativas al acondicionamiento del espacio urbano".

Acondicionar significa el disponer para un fin determinado, rodeando de condiciones adecuadas. En el caso del acondicionamiento del espacio sería el prepararlo, arreglarlo, ordenarlo, disponiendo de las condiciones adecuadas que permitan el asentamiento y desarrollo eficiente de una comunidad, conciliando tales posibilidades con las limitaciones geográficas y con los recursos existentes en beneficio del hombre.

También podríamos usar otro término: el ordenamiento. Ordenar significa acomodar, poner en el sitio conducente, también quiere decir ajustar, encajando las partes en un todo y haciéndolas concordar unas con otras en proporción, y por último denota asimismo acomodar, equipar, preparar, proveer lo necesario.

Así ordenamiento, expresaría el proceso de acomodar en un sitio conveniente y de acuerdo con el todo, que en nuestra materia serían las posibilidades de desarrollo derivadas del medio geográfico, de los recursos naturales, de la interrelación con la población y su distribución concordando estos elementos en proporción armónica, equilibrada, proveyendo y preparando el equipamiento necesario que permita el establecimiento y desarrollo de una comunidad.

De esta manera también podríamos referirnos al Derecho Urbanístico como el "conjunto de normas relativas al ordenamiento del espacio".

Ahora bien, nos quedaría el preguntarnos el porqué hacemos referencia al espacio y no concretamente al aspecto de uso del suelo, y porqué no determinamos la región concreta donde resolvería vigente tal legislación. La respuesta a estas cuestiones las encontraremos al referirnos a las limitaciones espaciales que circunscriben la esfera de acción de las normas urbanísticas.

### 3.— OBJETIVOS Y FINALIDADES

Al nacer el urbanismo como ciencia, con un método y un instrumental propio, su primer objetivo a satisfacer fue el dar belleza a los centros urbanos. Así se le definía que como ciencia, como a un arte: "El arte de construir y embellecer la ciudad".

Nuevos objetivos fueron agregándose tan pronto como esta nueva ciencia se desarrolló y fue planteando nuevas posibilidades. Ensanche la ciudad, prever su crecimiento y sanearla cuidando de implementarla

con la infraestructura necesaria para producir un desarrollo equilibrado.

Así el urbanismo se ha convertido en un arte aplicado a la organización del espacio.

El Derecho, al pretender normar el hecho urbanístico, dándole el carácter formal necesario para exigir su respeto, implica un objetivo funcional: el procurar la ordenación del espacio conforme a las soluciones que la Ciencia del Urbanismo recomienda, implementando para ello los instrumentos técnicos necesarios para su aplicación.

De esta manera el Derecho Urbanístico podría cumplir la finalidad objeto de su existencia: el proteger los ecosistemas (entendiendo como tales al conjunto formado por una comunidad biológica y el medio en que ésta vive) mediante el establecimiento de medidas ordenadas, jerarquizadas y planificadas, destinadas a obtener el uso eficiente de los recursos naturales, el saneamiento ambiental la protección del paisaje, y a promover las condiciones que permitan la satisfacción de las necesidades materiales y la plena realización de las funciones de la vida humana ya sean de carácter económico, social y cultural.

En resumen podríamos señalar como finalidad última del Derecho Urbanístico el procurar la protección de los ecosistemas a través de una planificación urbanística, proveyendo la infraestructura física, de equipamiento y de fuentes de trabajo necesaria, a fin de mejorar la calidad de la vida y de la condición humana.

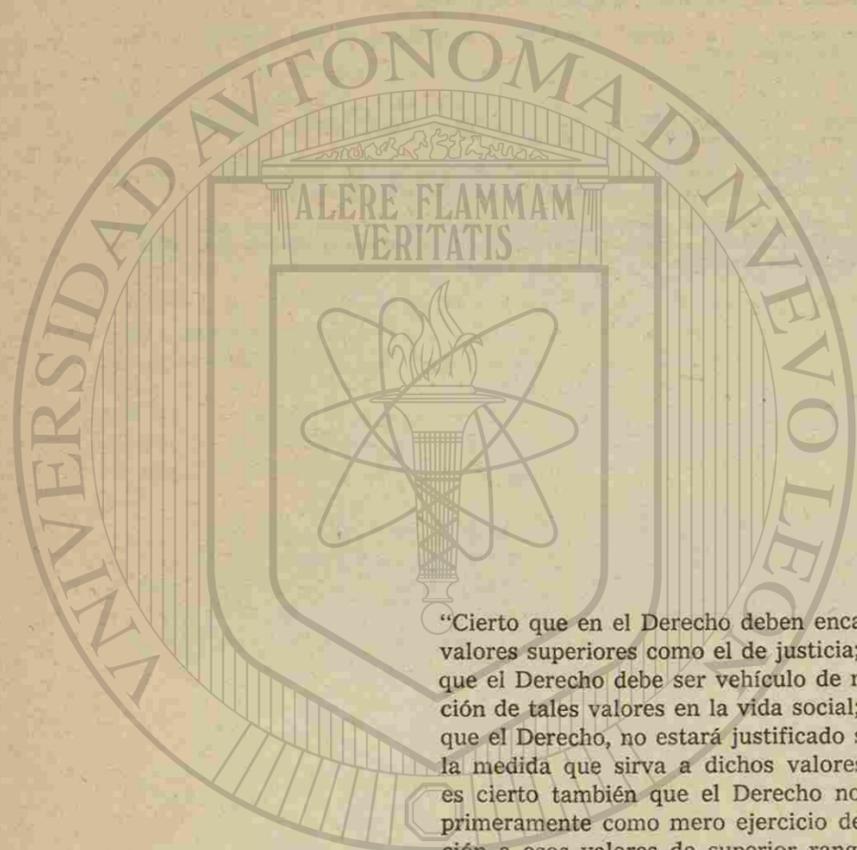
## NOTAS

1. R. M. Rilke, citado por Manuel J. Castillo, op. cit., página 28.
2. Gastón Bardet.- op. cit., página 15, citándose a sí mismo en su obra "Problemas d'urbanisme", (Ed. Dunod, 1948).
3. Idem.
4. Diccionario Enciclopédico UTREA. Tomo X. Definición de urbanismo. Se le ha adoptado para crear una definición de Derecho Urbanístico.
5. Andrés Alarcón S., "Análisis de la legislación urbanística actual", (Memoria del II Simposio Nacional de Planificación Urbana Municipal, Guanajuato, 1972), página 23.
6. Esta definición la hemos obtenido, analizando y reuniendo los elementos que más se repiten en la diversa legislación sobre Planificación Urbanística vigente en México, como definición de planificación urbanística.

U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



“Ciertamente que en el Derecho deben encarnarse valores superiores como el de justicia; cierto que el Derecho debe ser vehículo de realización de tales valores en la vida social; cierto que el Derecho, no estará justificado sino en la medida que sirva a dichos valores; pero es cierto también que el Derecho no surge primeramente como mero ejercicio de devoción a esos valores de superior rango, sino al impulso de una urgencia de seguridad... lo que varía en la historia y en los diversos sistemas filosóficos y políticos son los fines asegurados, pero, en cambio, es magnitud constante de todo derecho el que su función consiste en asegurar aquellas condiciones o fines que la sociedad reputa de indispensable realización”. (Luis Recasens Siches) <sup>(1)</sup>

“Cada nación va desarrollando su propio tipo de instituciones políticas de acuerdo con su herencia histórica, sus instituciones sociales y económicas y sus objetivos finales”.

(Carter y Herz) <sup>(2)</sup>

#### IV.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANÍSTICO.

##### LIMITACION TEMPORAL

Una vez que hemos definido el contorno funcional del Derecho Urbanístico, hemos de señalar las limitaciones temporal y espacial que circunscriben su aplicación a un determinado tiempo y lugar histórico.

Entendemos por vigencia de una legislación el período de tiempo en el que es aplicable una ley y en el que su observancia resulta obligatoria.

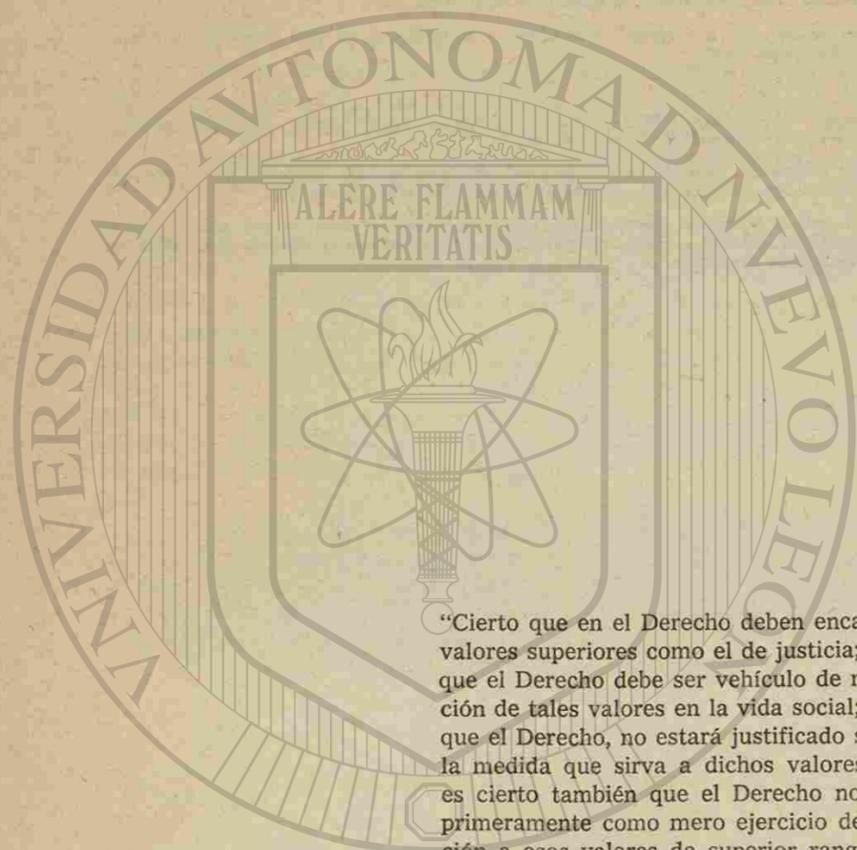
Para que una ley sea vigente ha de cumplirse primeramente con la formalidad de declarar en forma solemne el que tal disposición es suprema e inviolable. Esa declaración ha de hacerse a través del órgano representativo de la comunidad que en nuestro caso mexicano sería el Congreso, ya sea estatal o bien nacional.

Así: “La vigencia es un atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas, consuetudinarias jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él”. <sup>(3)</sup>

Sin embargo, resulta en la realidad que el dar tal consagración a una norma no implica un cumplimiento efectivo. Ello no obsta para que la ley deje de ser aplicable, sino que precisamente para tales casos de imposibilidad, de inobservancia, se prevén medidas coercitivas a fin de obligar a la comunidad a respetar los ideales que ella misma ha sancionado a través de sus representantes.

Dos situaciones específicas han de detenernos en este análisis: Primero: ¿Sobre qué hechos sociales ha de regir una ley urbanística, si consideramos el factor tiempo como una variable limitante? La respuesta a esto nos lleva a una segunda consideración ¿Puede aplicarse en cuestiones urbanísticas una ley en forma retroactiva? <sup>(R)</sup>

Examinemos pues, estas interrogantes.



“Ciertamente que en el Derecho deben encarnarse valores superiores como el de justicia; cierto que el Derecho debe ser vehículo de realización de tales valores en la vida social; cierto que el Derecho, no estará justificado sino en la medida que sirva a dichos valores; pero es cierto también que el Derecho no surge primeramente como mero ejercicio de devoción a esos valores de superior rango, sino al impulso de una urgencia de seguridad... lo que varía en la historia y en los diversos sistemas filosóficos y políticos son los fines asegurados, pero, en cambio, es magnitud constante de todo derecho el que su función consiste en asegurar aquellas condiciones o fines que la sociedad reputa de indispensable realización”. (Luis Recasens Siches) <sup>(1)</sup>

“Cada nación va desarrollando su propio tipo de instituciones políticas de acuerdo con su herencia histórica, sus instituciones sociales y económicas y sus objetivos finales”.

(Carter y Herz) <sup>(2)</sup>

#### IV.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANÍSTICO.

##### LIMITACION TEMPORAL

Una vez que hemos definido el contorno funcional del Derecho Urbanístico, hemos de señalar las limitaciones temporal y espacial que circunscriben su aplicación a un determinado tiempo y lugar histórico.

Entendemos por vigencia de una legislación el período de tiempo en el que es aplicable una ley y en el que su observancia resulta obligatoria.

Para que una ley sea vigente ha de cumplirse primeramente con la formalidad de declarar en forma solemne el que tal disposición es suprema e inviolable. Esa declaración ha de hacerse a través del órgano representativo de la comunidad que en nuestro caso mexicano sería el Congreso, ya sea estatal o bien nacional.

Así: “La vigencia es un atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas, consuetudinarias jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él”. <sup>(3)</sup>

Sin embargo, resulta en la realidad que el dar tal consagración a una norma no implica un cumplimiento efectivo. Ello no obsta para que la ley deje de ser aplicable, sino que precisamente para tales casos de imposibilidad, de inobservancia, se prevén medidas coercitivas a fin de obligar a la comunidad a respetar los ideales que ella misma ha sancionado a través de sus representantes.

Dos situaciones específicas han de detenernos en este análisis: Primero: ¿Sobre qué hechos sociales ha de regir una ley urbanística, si consideramos el factor tiempo como una variable limitante? La respuesta a esto nos lleva a una segunda consideración ¿Puede aplicarse en cuestiones urbanísticas una ley en forma retroactiva? <sup>(R)</sup>

Examinemos pues, estas interrogantes.

Pero, antes de entrar al análisis de estas cuestiones, es importante considerar la especial situación que presenta el Derecho Urbanístico dado el objeto sobre el que recaen dichas reglas.

Señalábamos en nuestra definición, que el Derecho Urbanístico constituye un conjunto de normas cuya finalidad es el ordenamiento del espacio. Por consecuencia y como veremos al estudiar la limitación espacial, este Derecho regulará en forma muy especial el uso del suelo.

Al legislar el uso del suelo hemos de encontrarnos necesariamente con un serie de problemas relativos a la limitación posible del derecho a la propiedad predial.

Ahora bien dada la importancia que posee este derecho de propiedad, y que además en nuestro país está consagrado como un derecho individual cuyo respeto garantiza el Estado a través de la normación contenida en los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Federal, su reglamentación ha de ser tratada con especial cuidado, tanto para no incidir en la inconstitucionalidad jurídica, como para evitar el impacto social, económico y político que tendría como efecto la violación de esta garantía.

Advertido de esta situación y volviendo al tema de la aplicación de la ley en el tiempo, recordemos que existe en Derecho un principio general que señala que: no debe aplicarse retroactivamente una ley en perjuicio de persona alguna. Sin embargo no en todo los casos resulta aplicable esta regla.

Merlin al exponer la teoría llamada "de los derechos adquiridos" señala que únicamente será retroactiva una ley en cuanto destruya o restrinja un derecho adquirido bajo una legislación anterior, más no lo es si se aplica a una expectativa de un derecho.

Baudry Lacantinierie y Houques - Fourcade al profundizar sobre el mismo marco teórico nos definen un concepto más completo al distinguir entre facultad legal y la expectativa señalando que éstos se convierten en derechos adquiridos solamente en virtud del ejercicio. Pero en el caso de que la nueva ley destruye o restringe una facultad no ejercido durante la vigencia de la anterior, la aplicación de aquella no será retroactiva, puesto que al no haberse ejercitado, no se creó un derecho adquirido que pudiera resultar afectado.

Conforme a los autores citados, y así ellos mismos nos lo confirman al aplicarse estos principios al derecho de propiedad (y considerando su posible afectación derivada de una legislación urbanística), "la persona que adquiere la propiedad de una cosa se encuentra facultada, de acuerdo con la ley, para usar, disfrutar y disponer de ella; pero las facultades

legales que como propietario tiene, no se convierten en verdaderos derechos adquiridos sino cuando su titular los ejercita, por lo cual si una nueva ley las suprime o restringe, no incurre en el vicio de retroactividad".<sup>(4)</sup>

Criticando tal aplicación García Máynez, argumentando que el derecho no puede derivarse del ejercicio del mismo escribe: "Las facultades que la ley concede al dueño de una cosa son derechos adquiridos por él desde el momento en que se convierte en propietario, aun cuando los ejercite posteriormente o nunca llegue a ejercitarlos".<sup>(5)</sup>

Paul Roubier apunta sobre esto que las leyes serán retroactivas si se aplican a hechos consumados bajo la vigencia de una ley anterior y respecto de los efectos realizados antes de la iniciación de vigencia de la nueva ley en el caso de tratarse de situaciones jurídicas en curso por lo que los nuevos efectos que surjan con posterioridad al dictado de la nueva ley quedan sujetos a ella sino que resulte su aplicación retroactiva. Conforme a esto procedería en nuestro caso el que una legislación urbanística pudiese reglamentar la propiedad restringiéndola o dándole nuevas formas en cuanto exista la expectativa de aplicarse a efectos de derecho no realizados, es decir no ejercitados.

Contra tal doctrina con la que es coincidente Planiol se ha argumentado que las leyes pueden modificar o suprimir derechos que derivan de la realización de un supuesto jurídico, más no así las consecuencias que de tales derechos se originan y cuya regulación constituye solamente un mero hecho.

Menos posibilidades de afectación del derecho de propiedad nos la da la teoría de Bonnetcase al afirmar que una ley es retroactiva si se aplica modificando o extinguiendo situaciones jurídicas concretas, a las que define como: "Manera de ser, derivada para cierta persona de un acto o de un hecho jurídico, que pone en juego, en su provecho o a su cargo, las reglas de una institución jurídica e ipso facto le confiere las ventajas y obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución"<sup>(6)</sup>. De acuerdo con ello, una vez adquirido el derecho de propiedad sobre un predio, no podría aplicarse sobre él una ley posterior que le restringiese o le suprimiese, dado que dicha legislación tendría carácter retroactivo, y aunque el propietario no hubiese ejercido su derecho.

Sin embargo hasta ahora sólo hemos hablado de la retroactividad refiriéndola a la aplicación de la ley, más no a su creación. Aquí nos preguntamos: ¿Queda el autor de la ley autorizado para expedirla perceptuando que una regla determinada pudiese aplicarse en forma retroactiva?

La solución a esta situación residirá en lo que al respecto marque la Constitución, ya sea que establezca la irretroactividad como un principio

general que el legislar ordinario debe respetar, o bien permita tal posibilidad, e inclusive faculte expresamente al legislar expedir leyes con carácter retroactivo.

En el caso de México la Constitución de 1857 marcaba en su artículo 14: "No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas por el tribunal que previamente haya establecido la ley".<sup>(7)</sup>

La actual Constitución por otra parte ordena en el artículo 14: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo", y continúa: Nadie podrá ser privado de la vida de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".<sup>(8)</sup>

De la diferencia de ambos textos algunos autores concluyen que si bien la Constitución del 57 prohibía la aplicación retroactiva de la ley tanto al juez como al legislador, la actual sólo la limita al primero, dejando a los funcionarios legislativos en libertad de establecer leyes de las que se derive la aplicación retroactiva de las mismas.

No comparte esta opinión el maestro Eduardo García Máynez y señala que la irretroactividad constituye un derecho individual que debe respetarse igualmente por el juez y por el legislador ordinario y sólo el Constituyente puede establecer excepciones, como lo hace en caso la ley máxima vigente en forma tácita en el Art. 27, tercer párrafo al ordenar: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".<sup>(9)</sup>

Para los efectos de regulación de la propiedad de la tierra en nuestro país, cualquiera que sea el sistema doctrinal que adoptemos el resultado es semejante puesto que de cualquier modo el legislador queda autorizado para dictar las modalidades que crea conveniente de acuerdo a los fines citados aún en forma retroactiva.

## NOTAS

1. Luis Recasens Siches, "Vida humana, sociedad y Derecho, Fundamentación de la Filosofía del Derecho", (La Casa de España en México, México, 1939, 1a. Ed.), páginas 121 a 123; citado por Ernesto Martínez Orozco en "Constitución y Positividad", (tesis profesional), Fac. de Derecho y C. Sociales, UANL, Monterrey, 1971, páginas 31 y 32.
2. Carter, Herz, "Gobierno y Política del Siglo XX. (n. d. México, 1964), página 215, citado por Manuel Velázquez en: "Revolución en la Constitución. Perspectiva de la Constitución, la ideología y los grupos de presión en México. (B. Costa Amic. Ed., México, 1969), página 29.
3. Eduardo García Máynez, "Introducción al estudio del Derecho". (Ed. Porrúa, México, 1964, 12a. Ed., página 37.
4. Eduardo García Máynez; op. cit. (Porrúa, México, 1963, 11a. Ed.), página 392.
5. Eduardo García Máynez, ídem.
6. Eduardo García Máynez, ídem, página 396.
7. Constitución Política de la República Mexicana, expedida el 5 de febrero de 1857, Art. 14, en: "Leyes de Reforma, Gobierno de Ignacio Comonfort y Benito Juárez, 1856-1863. (Empresas Editoriales, S. A., México, 1955, página 57.
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 14 en: México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Ed. Porrúa, México, 1973, 52a. Ed.), página 11.
9. Ídem., Art. 27, páginas 18 y 19.

... De una parte, el espacio se despliega alrededor del hombre y pertenece al carácter trascendente de éste, pero de otra, el hombre no lleva consigo el espacio como un caracol su casa, ya que el hombre, considerando las cosas con naturalidad, dice que se mueve "en" el espacio, a saber, en el sentido de que él se mueve y el espacio permanece fijo".<sup>(1)</sup>

"Desde el oeste, el Propileo y el Partenón determinaban una composición sorprendentemente articulada. Desde el sur, la gran longitud del Partenón imprimía dirección a toda la masa, y desde los puntos de vista intermedios, las estructuras se combinaban en un cambiante diseño de efecto tridimensional...

El Propileo se hallaba ubicado en el único punto practicable hacia el oeste, y el Partenón se levantaba en el punto más alto de la Acrópolis".<sup>(2)</sup>

"Terminaré diciendo a los arquitectos y a los urbanistas que, si quieren tener éxito en su obra arquitectónica o urbanística en la ciudad que tienen a su cargo, deben pensar siempre en la personalidad de esta ciudad. Soy extremadamente favorable a la arquitectura no solamente moderna, sino futurista; pero pido al mismo tiempo a los arquitectos y a los urbanistas que no construyan exactamente en Basilea lo mismo que construirían en París, que construirían en Atenas, o que construirían en Chicago. No es preciso que París se convierta en Los Angeles más Notre Dame; no es preciso que Atenas se convierta en Toronto más la Acrópolis".<sup>(3)</sup>

## V.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANISTICO. LIMITACION ESPACIAL. DETERMINANTES SOCIOLOGICAS.

### 1.— EL TERRITORIO

Un elemento básico para la existencia de un Estado, lo es el Territorio, que constituirá el ámbito normal de vigencia del orden jurídico que se establezca, con relación al espacio.

Así que las Cartas Constitucionales, tengan a bien el señalar con cuidado los elementos espaciales que constituirán ese territorio sobre el cual las leyes serán aplicables. Nuestra Constitución en sus Artículos 42 al 48 contiene la reglamentación relativa a este aspecto.

Igualmente en el Derecho Internacional se intenta definir la legislación aplicable a cada situación para así evitar conflictos que comprometerían la soberanía de las naciones.

Al efecto diversas proposiciones han surgido, las que analizaremos en especial respecto a su ordenamiento relativo a los inmuebles y los Derechos reales que interesan en especial al Derecho Urbanístico. La primera, llamada teoría de los estatutos señala que el régimen jurídico aplicable a los Derechos reales lo constituirá el vigente en el lugar donde tenga su origen tal derecho.

Pillet, considera que la legislación aplicable debe de corresponder al objeto social que una nación ha querido obtener, y que debe respetarse tal voluntad soberana.

Weiss, en forma parecida menciona que las cosas se regirán por la ley nacional en la medida que lo permita el interés del Estado en el cual ella se encuentra.

Por su parte Niboyet propone que conforme al fin social derivado del interés colectivo deberá ser la pauta que defina la legislación aplicable.

Lerebours Pigeonierie, señala respecto de los bienes inmuebles es-

... De una parte, el espacio se despliega alrededor del hombre y pertenece al carácter trascendente de éste, pero de otra, el hombre no lleva consigo el espacio como un caracol su casa, ya que el hombre, considerando las cosas con naturalidad, dice que se mueve "en" el espacio, a saber, en el sentido de que él se mueve y el espacio permanece fijo".<sup>(1)</sup>

"Desde el oeste, el Propileo y el Partenón determinaban una composición sorprendentemente articulada. Desde el sur, la gran longitud del Partenón imprimía dirección a toda la masa, y desde los puntos de vista intermedios, las estructuras se combinaban en un cambiante diseño de efecto tridimensional...

El Propileo se hallaba ubicado en el único punto practicable hacia el oeste, y el Partenón se levantaba en el punto más alto de la Acrópolis".<sup>(2)</sup>

"Terminaré diciendo a los arquitectos y a los urbanistas que, si quieren tener éxito en su obra arquitectónica o urbanística en la ciudad que tienen a su cargo, deben pensar siempre en la personalidad de esta ciudad. Soy extremadamente favorable a la arquitectura no solamente moderna, sino futurista; pero pido al mismo tiempo a los arquitectos y a los urbanistas que no construyan exactamente en Basilea lo mismo que construirían en París, que construirían en Atenas, o que construirían en Chicago. No es preciso que París se convierta en Los Angeles más Notre Dame; no es preciso que Atenas se convierta en Toronto más la Acrópolis".<sup>(3)</sup>

## V.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANISTICO. LIMITACION ESPACIAL. DETERMINANTES SOCIOLOGICAS.

### 1.— EL TERRITORIO

Un elemento básico para la existencia de un Estado, lo es el Territorio, que constituirá el ámbito normal de vigencia del orden jurídico que se establezca, con relación al espacio.

Así que las Cartas Constitucionales, tengan a bien el señalar con cuidado los elementos espaciales que constituirán ese territorio sobre el cual las leyes serán aplicables. Nuestra Constitución en sus Artículos 42 al 48 contiene la reglamentación relativa a este aspecto.

Igualmente en el Derecho Internacional se intenta definir la legislación aplicable a cada situación para así evitar conflictos que comprometerían la soberanía de las naciones.

Al efecto diversas proposiciones han surgido, las que analizaremos en especial respecto a su ordenamiento relativo a los inmuebles y los Derechos reales que interesan en especial al Derecho Urbanístico. La primera, llamada teoría de los estatutos señala que el régimen jurídico aplicable a los Derechos reales lo constituirá el vigente en el lugar donde tenga su origen tal derecho.

Pillet, considera que la legislación aplicable debe de corresponder al objeto social que una nación ha querido obtener, y que debe respetarse tal voluntad soberana.

Weiss, en forma parecida menciona que las cosas se regirán por la ley nacional en la medida que lo permita el interés del Estado en el cual ella se encuentra.

Por su parte Niboyet propone que conforme al fin social derivado del interés colectivo deberá ser la pauta que defina la legislación aplicable.

Lerebours Pigeonierie, señala respecto de los bienes inmuebles es-

pecíficamente, que serán determinados por la ley del sitio en que se encuentran y que ella ordenará los posibles derechos reales que se impongan sobre ellos, y definirá su contenido, siendo además quien podrá establecer las causas y condiciones de expropiación.

En México el Código Civil señala sobre los bienes inmuebles que serán regidos por las leyes nacionales, aplicando la regla general según la cual esta clase de bienes deberán estar sometidos a la ley del lugar en donde se encuentren situados; y al tratar de la legislación de los Estados de la Federación aplicable, en el Artículo 121 fr. II de la Constitución se confirma tal principio al decir: "Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación".<sup>(4)</sup>

Por otra parte el Art. 27 Constitucional reafirma la aplicación de la regla general al mencionar que "El Estado podrá conceder el mismo derecho (adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas) a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo".<sup>(5)</sup>

Si bien queda definido qué ley puede resultar aplicable dentro de un territorio, y hemos considerado éste como el ámbito espacial de vigencia de un orden jurídico, debemos ahora de investigar qué aspectos concretos abarca ese territorio.

Respecto a ello, el Artículo 42 de nuestro Pacto Federal indica:<sup>(6)</sup>

"Artículo 42.— El territorio nacional comprende:

- I.— El de las partes integrantes de la Federación;
- II.— El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.— El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.— La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos de arrecifes;
- V.— Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores.

VI.— El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional".

Posteriormente en el Art. 43 enumera las partes integrantes de la Federación.

De esta consideración se desprenden varias cuestiones a las que hemos de dar respuesta.

En primer lugar, si al hablar de territorio hacemos mención a porciones de tierra, a las aguas y al espacio ¿hemos de pensar que el Derecho Urbanístico debe tomar en cuenta a todos esos elementos que conforman el territorio y establecer una reglamentación que los abarque, rigiendo de esta manera los usos del espacio, más que los usos del suelo en forma específica?

Ello nos dirige hacia una segunda pregunta: ¿el Derecho Urbanístico ha de regular únicamente el crecimiento de las ciudades y los grandes poblados, o sus disposiciones se extenderán aún para prever el desarrollo de los pequeños núcleos de población, incluyendo los situados en zonas rurales?

Busquemos pues la solución a estas interrogantes.

## 2.— ¿SUELO O ESPACIO?

El diccionario define espacio como: "el continente de todos los objetos sensibles que coexisten".<sup>(7)</sup>

De esta manera el concepto espacio abarcará cualquier extensión, lugar o dominio donde se encuentran todos los cuerpos.

Suelo, en tanto, queda definido por el mismo diccionario como: "Superficie de tierra", entendiéndose ésta como la parte exterior sólida del globo terráqueo, que no es ocupada por mar.

Surge aquí una diferencia entre ambos términos. Mientras la idea "suelo" nos da una concepción bidimensional, medible en longitud, la palabra espacio nos indica una triple dimensión evaluable en volumen.

Ahora bien, considerando que el urbanismo, y en especial la llamada planificación urbanística se ocupa de la creación, desarrollo, crecimiento y reforma de un poblado en orden a sus necesidades materiales; y que las finalidades de una legislación urbanística serían la protección de ecosistemas, mediante la obtención del uso eficiente de los recursos existentes, el saneamiento ambiental, la protección del paisaje y el aprove-

chamiento y adecuación de las condiciones físicas que permitan el desarrollo de las funciones del hombre, se implicaría el ordenar sobre el uso del espacio como una totalidad en la que quedan contenidos los ecosistemas y no solamente el suelo, a fin de utilizarlo no sólo estéticamente sino para solucionar las necesidades humanas.

Sin embargo, y estimando razones de indole práctica, se ha venido hablando en la Ciencia Urbanística de usos del suelo, considerando que es sobre él que se sitúan las instalaciones y edificaciones que el hombre utiliza.

En razón a esto y reputando al suelo las funciones que el hombre realiza y las facilidades que para desarrollarlas presentan las diversas áreas se ha hablado de "vocación funcional" o de usos del suelo, los que comprenden:

- a) Función primaria: las áreas destinadas a habitación y áreas verdes;
- b) Función secundaria: superficies destinadas a la industria y a los servicios que le son complementarios;
- c) Función terciaria: que comprende las extensiones dedicadas a actividades culturales y de recreación.

Así el urbanismo se ocupará estrictamente de: prever la infraestructura física de equipamiento y de fuentes de trabajo a través de la definición de la función vocacional del suelo.

Ello implicará la estrecha conexión entre la planificación urbanística y la planificación propuesta para el desarrollo en general de un país.

De esta manera, tomando por una parte las facilidades y condicionantes que ofrece el territorio considerado, y las perspectivas socio-económicas por otra, se producirá como resultado el plan de desarrollo general que a la vez que modela las posibilidades urbanísticas y las medidas necesarias a ejecutar, hace del plan urbanístico un factor esencial del crecimiento económico y social.

De aquí derivamos una interesante observación. Hasta hace pocos años, a nivel mundial, y aún quedan rezagos de esta actitud en América Latina, la planificación urbanística era considerada materia de estudio privativa de los arquitectos, en especial de los urbanistas, quedando por otra parte sus resultados aislados del contexto general de la planificación del desarrollo o crecimiento de los países.

Sin embargo el definir los usos del suelo, no constituye sino una

porción de un proyecto de planificación económica, y si queda aislada, su importancia y utilidad quedará muy reducida. De ahí que, sobre todo los países subdesarrollados que carecen de una organización y una planificación económica, pero que por otro lado intenta elaborar proyectos de planificación urbanística parciales por lo general puesto que sólo lo hacen aplicables a ciertas regiones de alta aglomeración urbana, tales planes resulten inútiles o al menos impracticables puesto que no tienen una razón de ser válida y de peso respecto de las metas nacionales a seguir.

Por ello es necesaria la integración de la planificación urbanística al plan general de desarrollo y la participación en su elaboración de los diversos profesionales cuya aportación puede ampliar la simple visión, casi siempre estética que suele darle un arquitecto, a la vez que le dará una mayor funcionalidad al considerar los posibles efectos socioeconómicos, políticos y culturales que puede producir esta planificación y procurará llenar con congruencia la función que dichas previsiones deben tener en cuanto a los objetivos que la Nación se propone y cuya consecución intenta planificando los medios y procedimientos adecuados para tal razón.

### 3.— ¿PLANIFICACION DE LAS URBES O PLANIFICACION URBANISTICA?

Antes de pasar a definir un contenido y unos procedimientos de carácter jurídico que consagren las formas y técnicas que el urbanismo recomienda para proyectar una útil y adecuada planificación, conveniente a los objetivos estimados con anterioridad, es necesario determinar dentro del territorio nacional el ámbito de aplicación que se pretende planificar.

- a) Un marco teórico. El continuo rural-urbano.

"Creo que la historia puede dividirse en tres grandes épocas o estadios de la civilización, cada uno de los cuales posee diferente carácter, espiritual y temporal. Abarcan la civilización a la vez en sus elementos componentes y en su conjunto"... Inicia así Comte su explicación sobre el desarrollo en su "Sistema de Política positiva de los pueblos."<sup>(8)</sup>

Como él otros pioneros de la sociología, interesados por entender el desarrollo histórico de las sociedades y mediante ello intenta descifrar el futuro han propuesto las más diversas teorías explicativas.

Durante el siglo pasado, pensadores como Herbert Spencer y Comte pretendieron explicar ese desenvolvimiento como resultado de una evolución lineal, compleja y multiplicadora de las estructuras, funciones y

procesos sociales, haciendo avanzar al hombre y su cultura hacia estadios cada vez más perfectos.

Otros menos optimistas hablaron de una concepción cíclica de ese desarrollo, donde las sociedades nacen, crecen, llegan a su madurez, y luego decaen hasta morir. Punto final y de principio de partida confundidos de un camino donde el "oleaje uniforme"; donde hombres y pueblos, como "inciertas luces se agitan temblorosas, enturbiando el claro espejo; se confunden, brillan y desaparecen".<sup>(9)</sup>

Así, Spengler, Toynbee, Marx, Weber entre otros sociólogos e historiadores han proseguido explicando la vida de los pueblos, analizando sus orígenes y sus finales, su proceso de crecimiento y de caducidad, sus diversos estadios de desarrollo, las semejanzas y diferencias dados el espacio y el tiempo que les envuelve.

Estudiando las estructuras sociales de los pueblos en un momento dado y comparándolo entre sí, o bien examinado ciertas variables en diferentes momentos históricos, nuevas interpretaciones han surgido pero aún no se ha dado una totalmente satisfactoria, y las grandes teorías expuestas por los sociólogos clásicos continúan siendo guías aún inadecuadas pero también irremplazables para explicar el desarrollo humano.

Entre esas teorías destaca la interpretación que percibe una sociedad bipolar manifestada en forma característica en diversos planos: en lo ecológico, en lo social, en lo económico y en lo cultural, mostrando por un lado una comunidad primitiva, rural y por el otro una sociedad industrial, desarrollada, agrupada en grandes centros urbanos, privilegiada en cuanto a la posesión de la ciencia y de la técnica, formándose entre ambos polos un continuo en el cual podemos encontrar a diversos niveles de desarrollo los diversos grupos humanos.

Cierto es que resulta difícil el diferenciar entre lo rural y lo urbano en ciertos grupos y momentos históricos. Críticas en tal sentido a esta interpretación han sido hechos por autores destacados como Oscar Lewis. Sin embargo como lo señala Redfield, esta abstracción nos ayuda a sugerir algunos aspectos que dentro de las sociedades reales merecen nuestra atención y pensar en hipótesis que dadas diversas circunstancias pudieran resultar ciertas respecto a la sociedad en general; más aún, si al utilizar este enfoque nos limitamos a observar los polos idealmente descritos, sino que los percibimos como un continuo que implica el avance no uniforme de todas las variables que se presentan y en el que existe una graduación en el proceso mismo de desarrollo.

Por otra parte los diversos criterios explicativos de tal fenómeno que se han expuesto y que analizan tanto aspectos estructurales como funcionales resultan igualmente limitados y muy identificables con las carac-

terísticas de las etapas y procesos que señala la explicación basada en el continuo rural-urbano. Así estableciendo una clasificación de las ciudades conforme a sus características en momentos históricos dados, Herni Pirenne hablará de centros políticos intelectuales y centros económicos; Bert Hoselitz las dividirá en ciudades parásitas y ciudades productivas; Philip M. Hauser establecerá tres categorías: pre-industriales, industriales y metropolitanos. Mientras que refiriéndose al proceso de desarrollo Toennies hablará de un proceso de la *Gemeinschaft* hacia la *Gesellschaft*; Horace Miner meditará sobre el continuo popular-urbano; y Robert Redfield con Milton Singer señalarán el carácter ortogénico y heterogénico de ese desenvolvimiento.

Pero como lo señala Talcott Parsons al referirse a los enfoques sobre los aspectos estáticos y dinámicos de una sociedad, y Gerald Bresse el referirse específicamente a las sociedades en desarrollo, el resultado obtenido a través de cualquiera de estos enfoques es semejante, y lo que al final importa es que nos sea útil para explicarnos nuestro desarrollo.

"Si la teoría es una buena teoría, cualquiera que sea el tipo de problema que aborde más directamente, no hay razón alguna para creer que no sea igualmente aplicable a los problemas del cambio y a los procesos dentro de un sistema estabilizado".<sup>(10)</sup>

"Podría ser más útil si fuese posible construir una tipología completa y aplicable sobre la urbanización en los nuevos países en desarrollo. La meta es compleja y quizá no muy factible, los resultados parecen estrechos e inadecuados. La variedad de urbanización en los nuevos países en desarrollo hacen necesarios que se apilquen permutaciones y combinaciones de los sistemas de clasificación para que uno pueda comprender el fenómeno en forma completa". Y termina: "Explicar analíticamente las relaciones entre los rangos de variables, tan simple como sea posible y tan complejo como sea necesario, puede ser la respuesta".<sup>(11)</sup>

Una vez que reconocemos la utilidad y las limitaciones del enfoque teórico, hemos de señalar algunos de sus puntos básicos.

Los sociólogos que han estudiado esta concepción del continuo rural-urbano suelen iniciar su explicación a partir de dos casos, que constituyen los polos del continuo, y que se presentan ideales, abstractos, y que serán la pauta para señalar las posibles combinaciones de variables que se pueden presentar según un tiempo y espacio dados.

Conforme a ello nos muestran por un lado, la sociedad de tipo rural y en el extremo opuesto la sociedad urbana.

La sociedad rural representa una cultura tradicional, con una población analfabeta en su mayoría, poco afecta al conocimiento obtenido a través de la reflexión y la experimentación, cerrada en sí misma, lo que crea una conducta personal y acrítica.

En cuanto a sus sistemas de control social se basan ante todo en la solidaridad de grupo; el régimen jurídico es estrecho, reducido en sus procedimientos y en su contenido sustantivo, y con una positividad que se produce casi en forma inconsciente.

La organización política y su dirección quedará por lo general en una élite que lo es no sólo en cuanto a la posesión del poder en forma legal, sino que también, son en sí los focos de poder real en la comunidad, puesto que suelen coincidir en representar también el grupo con fuerza económica y con mayor conocimiento.

En cuanto al sistema social las instituciones son muy estructuradas y con fuerte arraigo. Destacan como tales la familia y la iglesia. Queda por lo mismo vigente un sistema de organización social de tipo patriarcal, y apegado a lo tradicional.

Las clases sociales suelen ser estratificadas con un sentido de adscripción muy fuerte, y donde se desalienta la movilidad, que además en realidad es muy poco. (Por ejemplo en el caso de México el 97.29% de hijos de campesinos continúan a su vez siendo campesinos, e inclusive su movilidad espacial es relativa, durante su vida).

En lo referente a el proceso de cambio social, existen por lo general circunstancias poco propicias, pues se da una tendencia a conservar valores, métodos y técnicas ya conocidas, y se mira con extrañeza y aun con rechazo sobre todo las generaciones adultas, la modernización, utilizando para ello a veces argumentación de orden moral.

Respecto a la morfología, la situación resulta de un alto potencial, donde la tasa de natalidad y la de mortalidad son altas, lo que repercute luego en un alto nivel de crecimiento de población, que a su vez tiene serias consecuencias socioeconómicas al producir una escasez en las oportunidades de trabajo, un rendimiento decreciente en la producción, un aumento en las necesidades comunitarias a satisfacer, y claro está la problemática social que acompaña a estos problemas, como lo es el aumento de marginación y la creación de actitudes anómicas o rebeldes.

En lo económico, subsiste el sistema de propiedad comunal en muchos casos, y hay en las personas un sentido de estrecha vinculación con la tierra.

Comunidades agrícolas o ganaderas, suelen presentar, sobre todo las

primeras una mínima división del trabajo, siendo la familia por otra parte la unidad económica productiva base.

Será el resultado: una economía que sólo produce para su propio abastecimiento y con pocos excedentes de producción. Ahora bien, en cuanto esos excedentes se dan, en mayor proporción aumenta en forma directa la capacidad de modernización, se aceleran los procesos económicos y se crea una posibilidad de intercambio con centros urbanos mayores, con sus lógicas repercusiones favorables.

La necesidad de recursos financieros, es una de las variables que influyen de modo más definitivo en la vida de una sociedad rural. El suministro de capital adecuado repercute en una mayor productividad de las tierras al posibilitar las mejoras en los sistemas de cultivo, y una implementación técnica debida, que a su vez repercute en un excedente agrícola mayor utilizable para intercambio; por otra parte se favorece la creación de centros de concentración de la producción que facilitan el comercio y que a su vez constituyen canales de recursos productivos, así como su equipamiento necesario, lo que dará seguramente origen a un centro de población de carácter urbano.

A partir de ese punto la implementación de caminos, y de otros medios de comunicación se multiplica, favoreciendo el proceso de urbanización y el de modernización correspondiente.

En el otro extremo, y partiendo también del tamaño y densidad de la población encontraríamos el núcleo urbano.

Producto de la Revolución Industrial que tuvo sus inicios en la segunda mitad del siglo XIX, ha surgido este nuevo asentamiento humano cuya característica base es el ocupar una extensa área con una densa ciudad central.

Con la facilidad que los medios existentes dan las oportunidades de obtener una educación, son aumentadas, se practica una instrucción masiva que a su vez producirá una sociedad que utilizando la reflexión y la experimentación como fuente del conocimiento, podrán crear y hacer un uso mejor de la ciencia y la técnica.

El crecimiento de grupos urbanos trae como consecuencia en cuanto a las interrelaciones personales, la pérdida del sentido tradicional de comunidad y la aparición del anonimato. ®

Pero si bien se pierden las relaciones surgidas de vecindad o de barrio (pese a que los grupos sociales suelen reunirse de acuerdo a su situación económica) y si la posible movilidad residencial no ayuda a crear

un sentimiento favorable al establecerse en una calle o distrito determinado, nuevos lazos de relación se crean a otros niveles. Favorecidos por la disponibilidad y facilidad de uso de los medios de transporte surgen nuevas oportunidades para satisfacer las necesidades de relaciones personales fuera del área donde uno reside; la multiplicación de las funciones que diariamente desarrollamos aumenta la frecuencia de contactos sociales y estimula la integración de nuevas amistades. Así un nuevo estilo de comunidad se forma.

Socialmente las instituciones se ven aumentadas, y la movilidad entre los estratos sociales se hace más fluida. De esta manera un grupo homogéneo se irá cambiando en una sociedad heterogénea.

El cambio social es ahora buscado y acelerado por la creciente accesibilidad social. Lo distinto resulta ser aceptado. Flota un espíritu liberal y cosmopolita.

La Ley será el principal medio de control social.

Sin embargo, una sombra recorre la ciudad. Ante lo cambiante, ante lo inesperado, ante la aparente confusión, el hombre trata de volver a su origen. La angustia del presente le lleva a anhelar la antigua y primitiva seguridad. El hombre ahora teme a la libertad que ha producido, y comienza a sentirse solo y aislado, en medio de la multitud, átomo sin cohesión que ahora no encuentra sentido a su estructura. Se vuelve un ritualista que cumple sus funciones, sin entenderlas, ni desearlas o se retrae a un mundo, su propio mundo que le aparta de su realidad social, o bien la rechaza, no cree en sus metas, no gusta sus medios, y se convierte en un rebelde, promotor a su vez sin darse cuenta de nuevos cambios.

En lo económico, ventajas comparativas se alcanzan en cuanto al uso de la tierra, el trabajo, el capital y la capacidad empresarial.

Las formas de propiedad se complican.

Las actividades económicas crecen. Vivimos ahora una economía de producción para el cambio.

El trabajo se divide y especializa. El trabajador ya no es el dueño de los medios de producción.

El capital aumenta en su importancia y el espíritu de empresa se hace vital.

La aplicación de los avances técnicos y científicos se hace constante. El sentido de racionalización de la producción es ahora necesario. Debemos producir lo máximo a cambio de un mínimo esfuerzo, para así

poder satisfacer las crecientes necesidades de una población que se reproduce constantemente.

Aumenta las comunicaciones, y los servicios públicos también se ven ahora obligados a multiplicarse a fin de satisfacer las nuevas necesidades.

Asimismo surgen problemas como la contaminación, la congestión, con su carga de barrios superpoblados, del aumento de los valores inmobiliarios, a su vez que de los alquileres; las pérdidas de tiempo surgidas por las necesidades de desplazamiento, el aumento de accidentes y de la tensión en las personas; la posible falta de recursos para atender todas las necesidades sociales y por lo mismo el desequilibrio y la falta del equipamiento necesario para el diario vivir y para obtener un sano desarrollo.

Todo ello acelera la creación de una grave problemática social que se traduce en marginalidad, conductas anónimas y aumento en la criminalidad.

El régimen político se hace difuso, nacen los grupos de presión (ya sean masivos o de élite con fuerza económica), el proceso se complica y se intenta ahora aceptar la opinión pública de manera favorable, para así mantener el equilibrio necesario que haga mantener la paz, la seguridad y el orden social.

Surgen así las grandes aglomeraciones que culminan en las metrópolis que al desarrollarse engloban en sí a diversas comunidades limítrofes que son vinculadas por una continuidad de la zona urbana a través de los límites municipales; aumentando por otra parte las zonas de interdependencia que si bien no tienen la continuidad que presentan en metrópolis, dado el carácter de sus actividades son altamente dependientes de los centros urbanos cercanos. Así hasta llegar a las llamadas megalópolis, grandes unidades donde las fronteras entre lo rural y lo urbano son difuminadas.

#### 4.— LA PLANEACION REGIONAL

Señalados los dos polos de este continuo, veremos como mezclándose las características, encontramos a los diversos asentamientos de población, ir pasando por diversas etapas a través de su historia.

Dada la interrelación que guardan los sistemas sociales, económicos y políticos, así como de la necesidad que existe de aprovechar los recursos al máximo, se ha propuesto como una solución el promover el desarrollo regional.

Facilitada por una planeación por área definida para lo que se toma

en cuenta la afinidad que presentan los recursos para su debido aprovechamiento, las necesidades de la comunidad inmersa en dicho territorio y las posibilidades de producción excedentes para intercambio, así como la mejor utilización ha llevado en el caso de México, en los últimos años a la previsión de un inventario de recurso nacional, para facilitar a los órganos respectivos del Estado, así como a los particulares, su posible explotación; y a la planeación de inversiones públicas que promueven y faciliten tal desarrollo regional.

Ahora bien dado que no es posible el considerar una planificación económica sin una política urbanística que señale el desarrollo poblacional adecuado, así y que prevea la utilización del área relativa en beneficio de los grupos que en ella habitan, han surgido ideas para resolver esta última situación, basándose también en un marco regional.

Las ventajas respecto de una planificación urbanística regional han sido señaladas por diversos técnicos en la materia, así como otros autores ven implicaciones de orden político que le son un obstáculo a superar tales como las mencionadas en un capítulo anterior.

Sin embargo podemos considerar que independientemente del tipo de planificación urbanística que nos inclinemos, la integración de planes siempre que sean vistos a través de un marco nacional y utilizados en función un desarrollo integral al país su aplicación sería de gran eficacia.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico y pensando únicamente en el caso mexicano, algunas observaciones hemos de comentar, como previos requisitos al establecer un sistema jurídico urbanístico.

En primer lugar para establecer los lineamientos de una planificación hemos de considerar la realidad social, económica y política, de la fuerza y posibilidades que representan el uso de los poderes públicos, y la repercusión de las fuerzas sociales existentes en cada territorio.

De aquí que no podemos intentar la formación de un sistema único aplicable en todo el país, sino que lo útil será el proponer solamente un esquema general que proporcionen criterios básicos, amplios y definidos adaptables a las circunstancias locales en cada caso.

En segundo lugar y resulta necesario subrayar que la delimitación que al efecto se haga del territorio en que se aplicará dicha planificación deberá coincidir con los límites marcados por las divisiones geográficas delimitadas y consagradas en el orden constitucional, considerando que la Carta Magna es la base del orden jurídico general y cuya jerarquía es suprema y por lo mismo inviolable.

O bien en todo caso, si no coincide la limitación geográfica técnica-

mente considerada eficiente con la división política reglamentada, hemos de buscar la posibilidad de que respetando lo instituido constitucionalmente, se integren en lo que cabe diversas regiones políticas de modo que sean útiles las decisiones planificadas y se respete la esencia y forma jurídicas, así como la creación de órganos y autoridades instituidas constitucionalmente.

Así el Dr. Pedro Zorrilla comenta:

“Las Leyes, actos de autoridad, reglamentos y procesos administrativos constituyen la práctica de la planeación deben originarse en las autoridades instituidas constitucionalmente. El sistema, la organización, los órganos y los recursos de la planeación regional deben influir en esas leyes y actos administrativos pero no sustituirlos”. Y continúa: “Pre-tender subordinar las opciones políticas básicas a una planeación regional con pretexto de eficacia sería un error. Los fines, y medios de la planeación regional, su organización jurídica y sus órganos de ejecución deben estar bajo la responsabilidad de las autoridades políticas federales, estatales y municipales... La creación de órganos de planeación regional debe propiciarse sólo cuando para algún fin específico no basten un sistema jurídico y un sistema administrativo de participación y coordinación”.<sup>(12)</sup>

Nos encontramos aquí ante una nueva interrogante, de especial importancia si la aplicamos al caso mexicano: ¿Ha de reglamentarse la planificación urbanística por las autoridades federales, estatales, municipales o bien a través de una organización determinada específicamente para ello?

## NOTAS

1. Bollnow. Citado por Manuel J. Castillo R. en: "El espacio, principio básico del diseño arquitectónico. (D. E. S. Escuela Nacional de Arquitectura, UNAM, México, 1975), página 31.
2. Cita en Manuel J. Castillo, *idem*, página 54.
3. Jean Fourastié, citado en Manuel J. Castillo, *ibid.*, página 66.
4. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Porrúa, México, 1973), Art. 121, fr. II, página 89.
5. *Idem*, Art. 27, fr. I, página 21.
6. *Ibid.*, Art. 42, páginas 37 y 38.
7. Diccionario Enciclopédico U. T. E. H. A. (UTEHA, México, 1951), Tomo IV, Des-Fer, página 805.
8. Augusto Comte. "System of Positive Polity" (Londres, Longmans, Green and Co., 1877). "General Appendix: Early Essays", Vol. IV, páginas 555-58, 572-73; citado por Amitai Etzioni y Eva Etzioni, "Los cambios sociales, fuentes, tipos y consecuencias". FCE, México, 1968), página 27.
9. Oswald Spensler, "La decadencia de Occidente. (Espasa-Colpe, Madrid, 1944), páginas 166-172, en Etzioni y Eva Etzioni, *ibid.*, páginas 30.
10. Talcott Parsons. "The Social System", *The Free Press Science* I 11, 1951), página 535; citado por Amitai Etzioni y Eva Etzioni, *ibidem*, página 77.
11. Gerald Breese, "Urbanization in Newly Developing Countries", Prentice-Hall, Inc., Engle wood Cliffs, N. J., 1966, páginas 50 y 51.
12. Pedro G. Zorrilla Martínez; "Una organización jurídica para la planeación regional", en "El nuevo federalismo y la Constitución Mexicana. Dos ensayos". (HRL, Monterrey, 1973), páginas 19 y 21 artículo originalmente publicado en la revista "pensamiento Político", (Cultura y Ciencia Política, A. C., México, 1970) No. 18, Vol. IV, agosto de 1970, páginas 451-460.

Y para que siendo os concedida la liberalidad de la Gracia Apostólica, con más libertad, y atrevimiento toméis el cargo de tan importante negocio: motu proprio, y no a instancia de petición vuestra, ni de otro que por vos nos lo haya pedido, más de nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia, y de plenitud del poderío Apostólico, todas las islas, y tierras firmes, halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente, y Mediodía, fabricando y componiendo una línea del Polo Artico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado Islas, y tierras, ora se hayan de hallar hacia la India, o hacia otra cualquier parte, la qual línea diste de cada una de las Islas, que vulgarmente dicen de los Azores, y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente, y Mediodía. Así que todas sus Islas, y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha línea hacia el Occidente, y Mediodía, que por otro Rey, o Príncipe Cristiano no fueren actualmente poseidas hasta el día del Nacimiento de Nuestro Señor Jesu-Christo próximo pasado, del qual comienza el año presente de mil quatrocientos noventa y tres, cuando fueron por Vuestros Mensageros y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu-Christo, que exercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades. Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones, y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a Vos, y a los Reyes de Castilla, y de León Vuestros herederos y sucesores: Y hacemos, constituimos, depuramos a Vos, y a los dichos vuestros herederos, y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad y jurisdicción. <sup>(1)</sup>

VI.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANISTICO, LIMITACION ESPACIAL. ASPECTO JURIDICO

1.— LIMITACION ESPACIAL Y REGIMEN JURIDICO.

Para resolver la pregunta con que concluye el anterior capítulo, hemos de considerar en primer lugar el sistema jurídico de cada nación conforme a las particularidades que presente relativas al derecho de uso del espacio, y a las normas que reglamentan la jurisdicción correspondiente. De aquí que no podemos realizar una abstracción teórica, sino debemos referirnos específicamente a un caso de estudio. Así haremos en este capítulo, tomaremos el caso mexicano como ejemplo.

2.— LA PROPIEDAD Y EL DERECHO A LA PLANIFICACION URBANISTICA.

Para cumplir los requisitos que impone la existencia de un orden jurídico, hemos de respetar en primer término la jerarquía que el mismo impone, pues de otra manera el intento de legislación que se hiciese no tendría validez legal.

Es conocida y aceptada la teoría que explica la existencia del Estado en virtud de tres elementos constitutivos: el territorio, el pueblo y el gobierno. Así, al hacer referencia a estos elementos nuestra Constitución señala: en sus artículos 30 a 38 los estatutos que definen quienes son los integrantes de la comunidad nacional; en sus artículos 39, 40, 41 de las bases del régimen político, el que luego expone en detalle en los artículos 39 y siguientes; y reconoce la existencia de un territorio al que señala sus límites y normen en los artículos 42 al 48 inclusive.

Ya en el capítulo anterior, al estudiar el ejercicio del Estado sobre su soberanía vemos como el Estado Mexicano reafirma en diversa legislación su derecho a normar el uso del espacio que constituye el territorio nacional según lo define el Art. 42 Constitucional.

Así pues, recurriremos a ley máxima: la Constitución; para analizar

quien posee la facultad de señalar imposiciones al uso del territorio. Por otra parte el Art. 27 Constitucional constituye la base en que descansa la situación jurídica del territorio, de sus usos y de los derechos y limitaciones que existen en los mismos, al señalar:

“ARTICULO 27.— La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Y continúa adelante:

“La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación”.<sup>(2)</sup>

Diversas teorías han surgido para explicar este derecho que posee el Estado de regir su territorio y de establecer las modalidades de uso que considera convenientes, así como de señalar las limitaciones y derechos que sobre el mismo puede conceder a la comunidad que en él existe.

Así Burgoa al comentar la idea de la propiedad originaria de la Nación lo interpreta como la existencia de un dominio eminente derivado de la pertenencia del territorio a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable a su naturaleza, y consistente en el ejercicio de la soberanía sobre todo el territorio en el cual el Estado, ejerce actos de autoridad.

Reafirmando esta idea acude a Villiers quien da las siguientes consideraciones:

“El dominio originario que tiene la nación no es el derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, sino la facultad potencial o una facultad legislativa respecto de las tierras y las aguas como objeto de los derechos; es la facultad de ejercitar actos de soberanía sobre todo el territorio nacional, con exclusión de cualquiera otra potencia extranjera, uno de los cuales actos es transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetos a la propiedad individual, pues respecto a los que ya están constituidos en esta última forma, la nación tiene el deber de respetarlas conforme a otros preceptos también de carácter constitucional”.<sup>(3)</sup>

Ahora bien dada la situación real que se presenta de intervención

del Estado en el establecimiento de modalidades y limitaciones respecto a la propiedad señala:

“La más acertada explicación que puede darse al párrafo primero del Art. 27 Constitucional, desde el punto de vista de su gestación parlamentaria, consiste en suponer que los Constituyentes de Querétaro trataron de fundar, en la declaración contenida en dicha disposición, la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar, sobre todo, el problema agrario. En otras palabras, urgía establecer una base hipotética que legitimase principalmente el fraccionamiento de los latifundios de acuerdo con un principio teórico primario, el cual se tradujo en considerar que la Nación es la “propietaria originaria” de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, a fin de excluir todo derecho preferentemente que sobre ellas alegan los particulares”.<sup>(4)</sup>

El mismo maestro Burgoa hace mención a una segunda posibilidad, esta vez considerando el derecho de competencia estatal como un derecho real constitucional, y cita el efecto a J. Dabin:

“El Estado, dice, procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la constitución estatal no tiene porqué despreciar este medio que le es proporcionado para realizar la idea de derecho que ella encarna. En este sentido existe incontestablemente entre la tierra y el poder un nexo institucional. Sin embargo, sobre un bien material este vínculo no debe confundirse con el que traduce la propiedad porque sirve a intereses bien diferentes en cuanto a su naturaleza particular cuyo contenido se determina por la exigencia del servicio de la institución”.<sup>(5)</sup>

Tena Ramírez con un criterio parecido señala que dicho derecho se trata de un “derecho real de naturaleza pública” que el Estado puede ejercitarlo a fin de sustraer bienes del sistema de propiedad privada e imponer las modalidades que considera conducentes; pero, a la vez lo considera como una garantía individual precaria y derivada.

Por otra parte Morineau, haciendo una exégesis del Art. 27 Constitucional declara:

... “La única interpretación posible derivada de la letra del Art. 27, nos obliga a identificar dominio, dominio directo y propiedad de la Nación”, y agrega: “Independientemente de la interpretación gramatical categórica anterior y también

independientemente de los antecedentes del Art. 27, veamos si es posible dar a las palabras “dominio directo” un significado distinto. En primer lugar, no podemos decir que dominio directo sea igual a dominio eminente, porque éste es una manifestación de la soberanía que tiene la nación sobre todo el territorio: es la facultad de crear normas y de aplicarlas en todo el territorio nacional. Si el dominio eminente ya lo tiene todo Estado por definición y el nuestro por disposición expresa de la Constitución, no hay razón para que vuelva el Constituyente a atribuirlo a la nación en forma expresa tratándose del subsuelo. Otra razón por la cual podemos agrupar a los términos, consiste en que el dominio eminente no se refiere a un dominio especial del Estado sobre un bien determinado, no es un derecho patrimonial. Decir que el Estado tiene dominio eminente sobre el subsuelo a decir que lo tiene sobre mi casa, es igual a no decir nada que no esté ya dicho por definición del Estado y por disposición expresa de la Constitución. El dominio eminente que tiene el Estado no es el derecho de propiedad ni derecho real alguno, es su imperio, su facultad de legislar, de atribuir actividades potestativas, ordenadas y prohibidas a los hombres y de hacer que se cumplan: es el poder legislativo, judicial y ejecutivo. Por este motivo, cuando la Constitución en el párrafo cuarto del Art. 27, habla de dominio directo sobre el subsuelo, necesariamente está tratando de algo completamente distinto del imperio: está atribuyendo al Estado la propiedad del subsuelo. Esta atribución la hace mediante una norma constitucional, no porque se trate de un precepto constitucional por naturaleza, sino precisamente porque no lo es y para poder darle el rango de norma suprema que no pueda ser violada ni por el mismo Gobierno se ve obligado a incluirla expresamente en la Constitución”.<sup>(6)</sup>

Ahora bien independientemente del enfoque teórico que se adopte, todos los autores coinciden en señalar una realidad expresa: el Estado en nuestro país posee la posibilidad de señalar modalidades y limitaciones en cuanto a la propiedad.

### 3.— AUTORIDAD COMPETENTE.

Dada la estructura federal de nuestro país, se presenta el conflicto en cuanto a la autoridad a quien corresponde legislar en materia urbanística, sean los Estados-miembros o bien el Estado federal.

Si pensamos en tal facultad como un derecho real de naturaleza pública en el que el Estado posee el imperium y el dominium que le posibi-

lita el imponer modalidades e inclusive desplazarse sobre la propiedad privada, el órgano adecuado, se considera, sería la federación.

“El territorio nacional no pertenece a ninguno de los dos órdenes coextensos (federación-Estados-miembros), sino a la nación representada generalmente por el gobierno federal”.

(7)

Ahora bien, señala Tena, si la jurisdicción (considerada como la facultad de dictar leyes y de aplicarlas en determinado territorio) federal abarca toda la extensión del territorio nacional, excluye por razón de la materia a las jurisdicciones locales, y así la confirma:

“Congruente en el criterio sustentado, la fracción XIX del Art. 73 concede facultad al Congreso de la Unión para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos. Dichos terrenos son los que la autoridad no ha destinado al uso público ni cedido a título oneroso a los particulares, como dice el Art. 2o. de la Ley de 1894, es decir, aquellos que, por no ser objeto hasta ahora de propiedad privada, permanecen en el acervo de los bienes que integran el dominio originario de la Nación en espera de que se transmita su dominio derivado a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, para emplear los mismos términos del Art. 27. Pues bien: si el territorio de los Estados perteneciera a éstos, no se explicaría por qué no son los Estados, sino la Federación, quienes pueden legislar sobre terrenos que, como los baldíos, caen bajo el dominio de la Nación. Es el Congreso el que legisla sobre terrenos baldíos, porque ellos pertenecen a la Nación, que en el sistema federal se confunde para los efectos jurídicos con la federación —la que representa a aquélla— y es la Nación la propietaria de tales terrenos en virtud del dominio originario que le reconoce el Art. 27 sobre las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional...”. (8)

Por otra parte el Maestro Burgoa señala en forma semejante que el ejercicio de la facultad de legislar corresponde al Congreso de la Unión:

Así, al declarar en Art. 27 que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”, esta imposición se debe realizar a través de leyes que elabore el citado Congreso, pues equivaliendo el concepto de “Nación” del “pueblo mexicano”, este organismo es su representante en lo que al ejercicio de tal facultad atañe. Además dentro de nues-

tro orden constitucional no puede admitirse que la imposición de modalidades a la propiedad privada incumba al Presidente de la República, ya que este acto, al entrañar la privación total o parcial o la afectación de dicha propiedad, sólo puede autorizarse por leyes en sentido formal y material, es decir, por normas generales, abstractas e impersonales del órgano legislativo. (9)

Aquí pues podemos concluir que es a la autoridad federal, en especial al Congreso de la Unión a quien corresponde dictar la legislación correspondiente a esta materia.

Ahora bien. ¿Resulta conveniente el depositar tal facultad en el Poder Federal?; y por otro lado: ¿Existe algún impedimento específico de orden legal que niegue tal posibilidad?

No parece existir duda alguna en cuanto la aplicación de los principios indicados, en cuanto se refieran al caso y aprovechamiento de aguas (Art. 73 fr. XVII), pequeña propiedad, propiedad comunal, ejido y latifundios (Art. 27), ocupación y enajenación de terrenos baldíos (73 fr. XIX) y en cuanto al uso de recursos naturales (Art. 27), pues para ello existe una disposición constitucional expresa.

En cuanto a otras posibilidades de aplicación quedan definidas al señalar el Art. 27 la facultad que tiene la Nación (que como señala Burgoa es representada por el Congreso) de imponer modalidades a la propiedad privada de acuerdo con lo que convenga al interés público.

En cuanto a su conveniencia podríamos señalar que si consideramos al espacio que forma un territorio nacional como una unidad con diferencias en cuanto su desarrollo socio-económico, correspondiendo a diferentes etapas de un continuo rural-urbano, y cuyo progreso sólo puede lograrse mediante una planificación que tome en cuenta dichas circunstancias específicas, resulta plenamente útil que sea la Federación (que no tiene impedimentos legales que los Estados-miembros sí tienen derivados de su autonomía, para considerar las posibilidades de un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones que componen dicho territorio) quien legisle.

Hemos de señalar en forma expresa que si bien el sano desarrollo urbanístico (e insistimos en nuestra concepción del urbanismo como desarrollo del espacio), puede derivar la imposición de modalidades a la propiedad inclusive a la de carácter privado, y aún su desplazamiento; debe buscarse siempre que la legislación que con tal motivo se expida respete los principios procedimentales básicos que permitan el respeto debido a las garantías individuales, y siguiendo los lineamientos constitucionales

que ya para el efecto marcan dos posibilidades: la vía de expropiación y la de regreso, que ya han sido perfectamente delimitadas.

Reafirmamos esta proposición de ser el poder federal quien deba reglamentar el derecho urbanístico, si consideramos otras facultades legales del mismo orden que descansan tanto en el Congreso como en el Ejecutivo Federal y que facilitan tal labor.

Así, el Congreso tiene entre otras, las siguientes facultades:

1) Admitir nuevos Estados o territorios; erigir territorios en Estado, formar nuevos Estados y arreglar las cuestiones relativas a límites de los mismos cuando no tienen carácter contencioso (Art. 73 fr. I, II, III, IV).

2) Facultad de legislar en ciertas materias que constituyen parte de la infraestructura urbana básica, como lo son: energía eléctrica (73 fr. X); vías de comunicación (73 fr. XVII), uso y aprovechamiento de aguas (73 fr. XVII).

3) Facultad de legislar en materia que constituyen infraestructuras de carácter secundario o terciario, como lo es: el comercio y las instituciones de crédito (73 fr. X); salubridad (73 fr. XVI) establecimiento de escuelas de todo tipo, de instituciones de investigación científica, bellas artes y de enseñanza técnica, y de artes y oficios y de monumentos históricos, artísticos y arqueológicos (fr. XXV).

4) Facultad de fijar reglas de las que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos (73 fr. XIX).

5) Facultad de expedir las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que el mismo Art. 73 cita y las demás que la Constitución concede a los Poderes Federales; ésta, que bien podría ser la base jurídica de la legislación urbanística (Art. 73 fr. XXX).

6) Además habíamos de agregar las facultades que al efecto conceden al Poder Federal las leyes sobre Bienes Nacionales, la Ley de Nacionalización de Bienes y la Ley de Expropiación, la Ley Federal de Vías de Comunicación, la Ley Federal de Turismo, y otras de carácter reglamentario.

Por otra parte el Ejecutivo Federal posee facultades que le permiten el realizar la tarea administrativa que requiere el caso, pues además de las facultades derivadas de las leyes citadas en el punto anterior; y con base en el artículo 89 fr. I que señala que es facultad del Presidente el promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, pro-

veyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, la Ley de Secretaría y Departamentos de Estados se concede al Ejecutivo facultades que desarrolla a través de diversas Secretarías y que comprenden entre otras materias relativas:

1) El adecuar programas de desarrollo socio-económico. (Recordemos aquí lo dicho anteriormente en cuanto que consideramos que no puede haber un plan de desarrollo completo si no considera antes una política urbanística sana).

2) Influir en la dinámica de la población.

3) Procurar la planificación urbana para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieren.

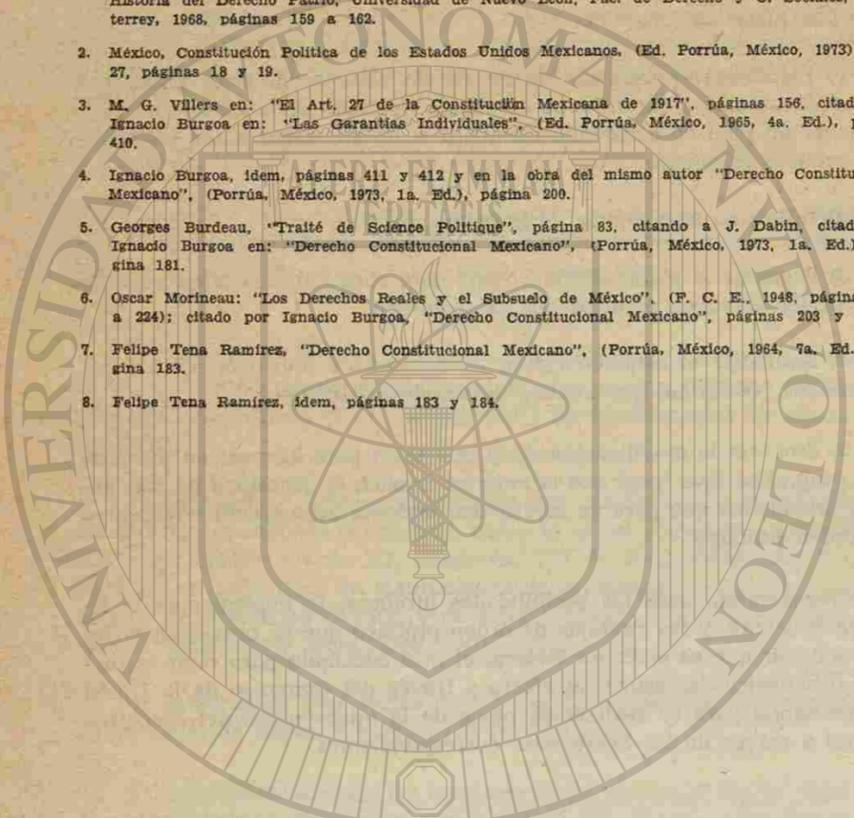
4) Estimular el establecimiento de núcleos de población en lugares fronterizos. (Facultad que implica desarrollo urbanístico).

5) Procurar la movilización de la población para adecuar su distribución geográfica (que igual que la anterior implica la necesidad de una política urbanística que para su efectividad necesita ser especificada dentro del orden jurídico).

Considerando pues las posibilidades jurídicas, la implementación legal ya existente, y las ventajas de orden práctico que se presentan podemos concluir que es el Poder Federal el más adecuado para regir la materia urbanística, legislando al efecto a través del Congreso de la Unión y necesitando para su realización plena de la intervención del Ejecutivo Federal a través de las Secretarías correspondientes.

## NOTAS

1. Alejandro VI.- Bula Inter Cetera, Mayo de 1493, publicada en: Javier Cervantes, Apuntes de Historia del Derecho Patrio, Universidad de Nuevo León, Fac. de Derecho y C. Sociales, Monterrey, 1968, páginas 159 a 162.
2. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Ed. Porrúa, México, 1973), Art. 27, páginas 18 y 19.
3. M. G. Villers en: "El Art. 27 de la Constitución Mexicana de 1917", páginas 156, citado por Ignacio Burgoa en: "Las Garantías Individuales", (Ed. Porrúa, México, 1965, 4a. Ed.), página 410.
4. Ignacio Burgoa, ídem, páginas 411 y 412 y en la obra del mismo autor "Derecho Constitucional Mexicano", (Porrúa, México, 1973, 1a. Ed.), página 200.
5. Georges Burdeau, "Traité de Science Politique", página 83, citando a J. Dabin, citado por Ignacio Burgoa en: "Derecho Constitucional Mexicano", (Porrúa, México, 1973, 1a. Ed.), página 181.
6. Oscar Morineau: "Los Derechos Reales y el Subsuelo de México", (F. C. E., 1948, páginas 222 a 224); citado por Ignacio Burgoa, "Derecho Constitucional Mexicano", páginas 203 y 204.
7. Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", (Porrúa, México, 1964, 7a. Ed.), página 183.
8. Felipe Tena Ramírez, ídem, páginas 183 y 184.



# U A N L

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

"La ciencia del Derecho consta de dos partes: la sistemática y la técnica jurídicas. La primera tiene como objeto la exposición ordenada y coherente de un derecho positivo determinado. La segunda, estudiar los problemas que se suscitan con motivo de la aplicación del derecho, a saber, los de interpretación, integración, vigencia, retroactividad y conflictos de Leyes".<sup>(1)</sup>

## VII.— UNA NUEVA CONCEPCION: EL DERECHO URBANISTICO.

Nos señala el Maestro García Máynez que existe el Derecho como conciencia en cuanto consta de una sistemática y de una técnica jurídica, cuyo objeto sería el dar una exposición ordenada y coherente de un derecho positivo determinado y el estudiar los problemas de interpretación, integración, vigencia, retroactividad y conflictos de las leyes que se suscitan con motivo de la aplicación del Derecho.

### 1.— LA SISTEMATICA DEL DERECHO URBANISTICO.

El pretender obtener un sistema ordenado y coherente de normas será pues nuestro primer paso para saber si existe el Derecho Urbanístico como una nueva disciplina jurídica.

Así hemos de buscar si ya se da una elaboración legislativa, doctrinal y jurisprudencial que le justifique y observar cuáles son las instituciones por él normadas, y una vez definida su esencia y sus características hemos de situarla dentro del contexto del orden jurídico general.

Podemos analizar la existencia de tal elaboración a dos niveles: uno, comparando las normaciones existentes al respecto en nuestro país; y dos, analizando como se presenta tal legislación a nivel internacional.

#### a) ELABORACION LEGISLATIVA

Si analizamos nuestro proceso histórico, ya en la sociedad tribal como lo fueron los aztecas existían ciertas normas que si bien no eran escritas, sí eran observadas como obligatorias. De esta manera encontramos posible el desarrollo urbanístico de la gran Tenochtitlán que llevó al asombro a los conquistadores españoles.

Por otra parte en los antecedentes españoles existían diversas medidas previstas en ley (Las Doce Partidas de Alfonso el Sabio, la legislación dada por Felipe IV en 1665 las medidas de Carlos III en 1765, el Decreto del 21 de octubre de 1788, etc.) que son un inicio burdo de la apli-

cación de un urbanismo que aún no existía como ciencia, pero que ya daba señales de una conciencia sobre la necesidad de resolver el problema de una sociedad en desarrollo.

Si iniciamos el análisis de nuestra legislación mexicana actual en materia urbanística nos encontraremos ante una situación por demás difícil.

Ciertamente existen una gran variedad de leyes de orden estatal que van desde la ley ordinaria que rige en materia urbana, y que entre paréntesis señalamos, reciben los más diversos nombres, tales como: (Ley sobre planificación y urbanización; Ley de desarrollo urbano; Leyes sobre fomento y protección a ciudades nuevas completas; Leyes de fomento y protección a ciudades industriales nuevas), hasta reglamentos sobre construcción, sobre fraccionamientos, de tránsito, de aseo y ornato, sobre anuncios en la vía pública, etc.; así como Leyes más especiales, unas que definen un intento de Plan Regulador; otras, cuyo objeto será la conservación del aspecto típico de una población determinada.

Por otra parte, a nivel federal, también existen diversas Leyes que por su materia afectan al orden urbanístico, entre otras: Leyes sobre contaminación, las leyes que ordenan instituciones tales como el INFONAVIT, y el INDECO, así como diversos Fideicomisos que al efecto se han creado.

Si pasamos al análisis detenido del contenido de tal legislación el panorama que descubrimos resulta aún más confuso.

En cuanto al contenido sustantivo encontramos una grave indefinición de conceptos, ausencia de un contenido lógico, una señalada imprevisión de casos que se dan en la realidad, normas de contenido obsoleto, y demás no suelen establecer materias básicas como lo sería la relativa a usos del suelo.

En lo relativo al contenido adjetivo observamos una ausencia de reglamentación que da por resultado la falta de una instrumentación útil a las normas sustantivas, por falta de procedimientos adecuados; pero sí vemos curiosamente y en exceso, la creación de organismos burocráticos de complejidad, pero de dudosa eficacia, y en algunos casos pecando aún de inconstitucionalidad.

Ahora bien si tomamos la legislación en sí como conjunto de normas, y refiriéndola al orden legal encontramos contradicciones entre leyes que rigen materias semejantes ya sean de igual, menor o mayor jerarquía, la que además no se encuentra aún definida; su contenido resulta más adjetivo que sustantivo, y en casos diversos resulta inconstitucional.

Ciertamente hay motivos que en cierta forma justificarían tal situación, pero consideramos que es deber de los legisladores y de los jurisperitos en general el tratar de sanear tal situación de la que ya somos plenamente conscientes.

#### b) ELABORACION DOCTRINAL

A pesar de los avances que en este campo se han hecho a nivel internacional, como son los casos de Francia, Inglaterra, España, Estados Unidos, Unión Soviética, etc. sin embargo su influencia en nuestro medio aún es poca.

La doctrina en esta materia poco ha aportado. Los escasos autores que existen en México sobre el tema son generalmente arquitectos urbanistas o abogados, que dada su formación profesional y la falta de un lenguaje y de conocimientos comunes, suelen estudiar el punto desde su particular ciencia sin llegar a profundizar en el tema.

Por otra parte, si aún entre los mismos técnicos de una sola rama ya sean urbanistas o abogados no existen acuerdos en cuanto al enfoque teórico, en la metodología a seguir, y menos aún en las respuestas técnicas adecuadas, el resultado será que los trabajos relativos al tema suelen carecer de un fundamento que permita el desarrollo de esta ciencia.

Específicamente en el campo jurídico se han hecho algunos estudios sobre metodología, basándose en modelos de participación popular a través de la investigación de campo<sup>(2)</sup>, pero que si bien es realista en cuanto al enfoque social, no resulta aplicable en un marco general de Derecho clásico como es el orden jurídico mexicano.

En cuanto al establecimiento de una sistemática y más aún de una técnica jurídica no conocemos ningún trabajo hasta el momento de escribir estas líneas.

Así, nuestros analistas sólo se han detenido en escribir críticas a la legislación vigente y a los problemas prácticos que presenta su aplicación; críticas que si bien suelen diferir dadas la variedad de enfoques en su interpretación, si señalan en común un marco de realidades de las cuales, si existiesen los instrumentos teóricos adecuados, podría ser útil al desarrollo de conceptos y técnicas que permitan la debida elaboración jurídica.

¿Qué podemos esperar de la tarea de elaboración doctrinal en el futuro? Ciertamente es difícil el querer aplicar nuevos enfoques y tratar de partir de nuevas concepciones jurídicas de origen interdisciplinario o específicamente sociológico a un sistema de Derecho clásico. Por otra

parte lo es igualmente el intentar enfrentar con la visión clásica, románica y francesa un problema que requiera bases técnicas interdisciplinarias, sin embargo que tales dificultades constituyen un reto a resolver por quienes gustan de intentar la aplicación acertada de la disciplina jurídica a la problemática de la realidad.

Debemos asimismo, subrayar la necesidad de difusión de los trabajos que al respecto se han realizado para que mediante la comunicación y el intercambio de experiencias e ideas se acrecienta tan indispensable acervo doctrinal.

#### c) ELABORACION JURISPRUDENCIAL

Si la legislación en nuestro medio resulta deficiente en cuanto su reglamentación, lo es también respecto de su aplicación práctica, dado el burocratismo existente y los vicios que se derivan de la confusión legislativa.

De ahí que se presentan numerosos casos en que resulta necesario el buscar el término justo a aplicar en cada caso concreto.

Especialmente se ha tenido que recurrir al fallo de la Corte en los casos relativos a la disposición, expropiación, y lo concerniente a impuestos y pagos por cooperación derivados del desarrollo urbano, de la que existen diversas tesis y jurisprudencias consultables en el Semanario Judicial de la Federación.

#### d) DERECHO COMPARADO

Si bien en cuanto a la materia urbanística nuestro país apenas comienza a desarrollar una serie de principios jurídicos, a nivel internacional, encontramos un panorama más avanzado, en especial en los países desarrollados, y cuya experiencia puede dar pautas a la planificación de nuestro desarrollo urbano y en cuanto a las medidas legislativas que pueden regirla.

Así en Inglaterra a partir de 1927 en el Town and Country Planning Act se inicia el desarrollo y aplicación del urbanismo.

En España encontramos una múltiple avanzada legislación en cuanto al desarrollo urbano, ello en estrecha conexión con el plan de desarrollo económico. ®

En Francia a partir de 1919 encontramos una Ley de Urbanismo, donde se obliga a establecer un proyecto de ordenación, embellecimiento y extensión a todas las ciudades de 10,000 ó más habitantes. Actualmente

la legislación francesa presenta en este campo una amplia y moderna ordenación.

Igualmente en Italia existe una legislación específica para la regulación de esta materia.

En Estados Unidos de Norteamérica, hay también amplia legislación, así como elaboración doctrinal y jurisprudencial al respecto, en especial a lo relativo al marco de desarrollo, y al cuidado y conservación del medio ambiente.

#### e) LA COSTUMBRE EN EL DERECHO URBANÍSTICO.

Si la elaboración legislativa, doctrinal y jurisprudencial constituye las fuentes más ricas del Derecho Urbanístico, no debemos pasar por alto la costumbre, fuente natural de cualquier orden jurídico.

Sin embargo, en cuanto a la aplicación de reglas de carácter consuetudinario en la planificación urbanística, encontramos que casi por lo general la ley surge como una imposición de beneficio público sobre un pueblo que no siempre es consciente de sus necesidades, ni que entiende de prever su posible desarrollo.

De aquí que el Derecho Urbanístico por su carácter previsor debe dar un nuevo enfoque que es diverso del canal de formación del derecho tradicional, y más que surgir de la costumbre, debe adelantarse a ella, prever el futuro, analizar sus posibilidades y organizar el crecimiento que es inminente para todos los pueblos.

Así pues nos encontramos con una noción de Derecho, más dinámica puesto que trata de legislar hacia el futuro, pero por lo mismo más complicada y con ciertas características que le diferencian y le hacen surgir como una nueva rama del Derecho.

## 2.— CARACTERÍSTICAS DE DERECHO URBANÍSTICO.

¿Qué hace a esta rama jurídica diferente? ¿En qué consisten sus matices diferenciales?

Consideramos que existan cuatro respuestas a estas preguntas. En primer lugar la novedad que tal derecho implica y los conceptos que aporta a la ciencia jurídica; en segundo término tenemos la flexibilidad que debe poseer ante una realidad social que se presenta caprichosa y cambiante. En tercer lugar el tecnicismo que implica su aplicación y que sobrepasa el área legal, y por último una característica que debe poseer toda legislación: el ajustarse al sistema legal constitucional.

Analizando tales aspectos encontramos: novedad en cuanto a conceptos pues aporta una idea diversa de la propiedad privada como se le ha considerado tradicionalmente y en cuanto a la jurisdicción particular aplicable.

Así, el criterio que se aplica no es el civilista, donde el derecho individualista es la concepción básica, sino que se utiliza la noción de interés público que da un nuevo sentido de carácter social a la propiedad.

Surge aquí un concepto de propiedad más dúctil, flexible y posiblemente más adecuado a las diversas necesidades comunitarias, y quizás implicando un sentido de justicia más profundo, si se obtiene el justo equilibrio entre la realidad que impone una seguridad social y a la que debe acoplarse, y a su vez delimitarla y modelarla de modo que se respete la seguridad individual.

Difícil es esta tarea si contamos con las presiones especulativas implicadas por los diversos sectores sociales, la inmadurez que existe en cuanto al entendimiento de esta nueva concepción, y la dificultad que implica el arraigo de una mentalidad civilista o bien de las exageradas concepciones radicales que piden absoluta abolición de la propiedad, sin meditar en cada caso los beneficios o las situaciones injustas que se produzcan.

Por otra parte el Derecho Urbanístico debe ajustarse a los sistemas jurisdiccionales existentes (aún en los casos que resulten obsoletos, pues muchas veces surgen de sistemas federativos creados por situaciones políticas de origen histórico, mas no de una razón o con una planeación de carácter científico o técnico que permita una mejor utilización de los recursos), en cuanto que son positivos, aunque se intente a través de los conductos legales adecuados el intentar normas más eficientes en tal sentido.

Debe además la normación urbanística, respetar en virtud del principio de supremacía constitucional, el orden jurídico que la Carta Magna señale.

En nuestro país debe además, específicamente el respetar el señalamiento de facultades que son conferidas al Estado y a la Federación, así como lo relativo a los derechos individuales entre los cuales se encuentra la propiedad, pues si bien la Constitución de pautas para un enfoque social, es el enfoque civilista tradicional, de origen liberal el que predomina. ®

Por último tenemos el tecnicismo que implica el Derecho Urbanístico.

El Urbanismo, será la base de esta nueva normativa jurídica puesto que señala las pautas técnicas que favorecen el desarrollo conforme a las características de cada comunidad, y que el Derecho sólo da forma de ordenamiento.

Pero dado que se trata de una ciencia nueva que aún continúa perfeccionándose, ello trae consigo la poca comprensión que tiene una reglamentación urbanística en una comunidad que no tiene idea precisa de las pautas que le son deseables para su crecimiento.

Por otra parte el enfrentamiento a necesidades más ingentes lleva a soluciones incompletas, a corto plazo, difiriendo respuestas quizá más útiles pero cuyos beneficios son observables sólo a largo plazo.

También constituye una dificultad práctica en su aplicación los costos que implica.

Pero sobre todo existe un problema que es el principal obstáculo: tal es la brecha de entendimiento que suele existir entre el técnico urbanista, el jurista y el político.

El técnico urbanista, preocupado a veces por conocer la realidad para encontrar respuestas profundas, divaga y se pierde en el amplio campo de la investigación, y se olvida del fin pragmático que inicialmente le motivó. Otras veces, conocedor de la ciencia urbanística pero olvidado de la realidad humana supone soluciones hipotéticas que si teóricamente son saludables, la conciencia popular no aceptará, o bien que por razones de técnica jurídica, no es posible incluir en la legislación positiva en un momento y lugar históricos dados.

El jurista, dedicado a la observancia de las formalidades legales, cae a veces en una mentalidad litigante poco creativa, que sólo busca ajustar la realidad a la forma con fines específicos y en interés individual; o bien si es teórico, lanza a su vez conceptos que si bien son jurídicamente aceptables no lo son en cuanto a lo que la técnica urbanística recomienda. Se va así desde el concepto vacío a la norma minuciosa en cuanto al detalle, pero aislado en cuanto a una política urbanística útil.

Por último tenemos el político que preocupado por resolver problemas a corto plazo muchas veces carece o hace caso omiso de las soluciones técnicas profundas pero a largo plazo, o bien busca el arreglo factual y se olvida de la observancia de la reglamentación jurídica, o ni siquiera la procura y menos la fomenta.

Así, el Derecho Urbanístico tiene que ganar su lugar primero entre la conciencia de los hombres en particular de estos tres, a fin de luego

poder llevar sus beneficios a una comunidad que necesariamente ha de desafiarle y ponerle en duda mientras se convence de su bondad.

Largo es aún el camino a recorrer antes de ser considerada una ciencia particular dentro de la rama jurídica, en especial en nuestros países subdesarrollados o en desarrollo, donde la solución nacional aún está lejos de alcanzarse.

Entre tanto el Derecho Urbanístico constituye una ciencia en formación que la realidad y la teoría habrán de modelar en beneficio de la misma sociedad.

### 3.— CIENCIAS AFINES

El Derecho Urbanístico como rama reciente del Derecho, tiene aún estrechos nexos con otras ramas de las cuales se deriva.

Así le encontramos una cerrada relación con el Derecho Administrativo, el Derecho Civil, el Fiscal, el Agrario y el Constitucional que es su base y fundamento.

Por otra parte y como ciencia social tiene relación con la Sociología, la Economía, la Administración Pública y el Urbanismo que a la vez que le alimentan en cuanto al conocimiento de las variables que han de servirle de referencia, le heredan métodos y procedimientos que le ayudan a madurar como ciencia.

### 4.— SU CLASIFICACION DENTRO DEL SISTEMA JURIDICO.

Resulta muy importante, si deseamos establecer una sistemática, es decir un orden coherente de normas, el situar el Derecho Urbanístico dentro del gran marco que representa el sistema jurídico general, de modo que esto constituya una primera aproximación al problema y nos permita una visión que nos ayude a interpretar su significación, modalidades e importancia.

Así, en este capítulo intentaremos siguiendo el señalamiento que hace el maestro García Máynez el clasificar las normas de derecho urbanístico dentro del sistema jurídico.<sup>(3)</sup>

#### a) DERECHO PUBLICO.

Para definir si una norma lo es de Derecho Público o Privado dos teorías se han propuesto: en primer lugar tenemos la teoría que ya propone el Derecho Romano, llamada "del interés en juego" y la teoría derivada del análisis de la naturaleza de las relaciones que la norma establece.

El Derecho Romano señala que es derecho público aquel que atañe a la conservación de la cosa romana. Aquí la situación es muy clara a nuestro parecer; el objeto del Derecho Urbanístico es precisamente el señalar normas que prevean el desarrollo y conservación del espacio en que la comunidad vive, es pues el principal elemento de la "cosa nacional", el espacio donde el hombre desarrolla sus actividades, lo regido. Así pues, en esta concepción el Derecho Urbanístico es plenamente de orden público.

En cuanto al enfoque relativo a la naturaleza de las relaciones, señala estas dos clases: de subordinación cuando se establece una relación de mando, en la que el Estado aparece como entidad soberana, correspondiendo en tal caso las normas al Derecho Público, o bien relaciones de coordinación donde la relación Estado-individuo es igualitaria en cuyo caso estaremos en el campo del Derecho Privado.

En el Derecho Urbanístico, el Estado dispone normas de conducta a seguir en cuanto el uso y la ocupación del espacio. No se trata de una relación de coordinación (tú a tú) con los particulares, pues si bien se deja a su albedrío la disposición de la propiedad privada, éste tendrá que ejercerse dentro de reglas generales que el Estado impone ya sea para prevenir el cuidado del orden social sin limitar en sí al derecho de propiedad o bien limitando deliberadamente la capacidad de los posibles tenedores, o limitando características propias del derecho de propiedad como lo son el derecho de uso, disfrute y disposición de la cosa objeto de la relación.

Así pues, dado que lo establecido son normas que implican una relación de subordinación, estaremos en presencia, acordes a esta interpretación, de normas de Derecho Público.

En resumen: el Derecho Urbanístico es Derecho Público en cuanto que atañe a la conservación y desarrollo de la "cosa nacional" como lo es en parte el espacio, y por establecer relaciones de subordinación de los particulares respecto del Estado.

#### b) NACIONAL.

Toca ahora definir si tales normas afectan sólo al orden nacional, o bien son de derecho internacional.

Si bien recientemente han surgido corrientes dirigidas a establecer normas que ayuden a la conservación del medio ambiente a nivel internacional, sin embargo tal intento suele caer en una especulación ideal.

Claro es que dada la importancia que dan los Estados a su soberanía,



nía, difícilmente pueden sustraer de su dominio un elemento que además es característica propia e integral del mismo Estado: su espacio.

Así que el Derecho Urbanístico aún más por lo definido de su objeto en cuanto que lo constituye el espacio mismo, su vigencia tendrá los límites que encierren el dominium y el imperium del Estado dentro de un territorio que constituye parte esencial a su naturaleza.

#### c) FUENTES.

En cuanto a su fuente, como lo es en todo orden de Derecho, la principal es la ley, pues sin ella no podría darse actos administrativos de ninguna clase.

Ahora bien en el caso de México nuestra ley tiene la característica de ser escrita y codificada, lo que facilita la creación e interpretación de estas normas.

Permitidas por la ley, las normas pueden derivarse de la actividad administrativa propia del Ejecutivo a través de reglamentos, circulares, etc.

En cuanto a otras fuentes secundarias como lo son la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre ya hablamos anteriormente de ellos y nos remitimos a los conceptos citados.

#### d) AMBITO ESPACIAL.

En lo relativo al ámbito espacial que debe abarcar la ley urbanística nos inclinamos hacia la existencia de una legislación federal que contenga principios generales a delimitar por las legislaturas estatales, lo anterior de conformidad a la posible aplicación del artículo 27 Constitucional y que autoriza la fr. 30 del Art. 73 (en cuanto a las facultades que dan las fracciones I, VI, X, XVI, XVII, XIX en lo relativo) en la misma forma que lo hace el Art. 40. párrafo II respecto a la Ley sobre Profesiones.

En caso de no aceptar tal interpretación por considerar que el Art. 73 Constitucional no señala en forma expresa la facultad de legislar en materia urbanística al Congreso y que por lo tanto debe considerarse materia reservada a los Estados por virtud del Art. 121 fr. II que señala que las actas, registros y procedimientos relativos a inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación (que en lo particular no consideramos aplicable por referirse en nuestro concepto a relaciones de coordinación propios del Derecho Privado y no aplicable al Derecho Público como lo es el Urbanístico), no quedaría sino aceptar la jurisdicción estatal.

En cuanto a la jurisdicción municipal no resulta aplicable por no tra-

tarse de reglamentos autorizados constitucionalmente (bandos de policía y buen gobierno) para ser legislados por autoridad municipal, por lo que en todo caso dependería del Congreso Estatal legislar sobre de ello, en especial en aspectos muy definidos como lo sería tránsito, etc., a través de una ley reglamentaria, o bien a través de un reglamento del Ejecutivo si la legislación constitucional del Estado lo permite.

e) **AMBITO TEMPORAL.**

La vigencia de una ley urbanística puede ser indeterminada, pero consideramos que en todo caso deben establecerse mecanismos que permitan su revisión cada determinado tiempo con la finalidad de adecuarla a los adelantos técnicos y a las circunstancias socio-económicas y culturales específicas de cada región en un momento determinado.

f) **AMBITO PERSONAL.**

Por considerarse de normas codificadas y elevadas a la categoría de legislación deben contener la característica de generalidad propia de toda ley.

g) **JERARQUIA.**

La naturaleza de las relaciones que contienen el Derecho Urbanístico, hemos visto es de subordinación.

Considerando esto, proponemos la siguiente jerarquía para crear un sistema legal urbanístico:

En primer lugar y constituyendo la base legal encontramos la legislación constitucional relativa en los artículos 27; 123 fr. XII, apartado A; 73 fr. I, II, III, IV, VI, X, XVI, XVII, XIX, XXV, XXX, 89 fr. I, que sirven de base a la planificación urbana en cuanto al uso del suelo y la posibilidad de implementar las infraestructuras necesarias.

En segundo término encontraríamos la Ley Federal sobre Planificación Urbanística, que sería reglamentaria del Art. 27 Constitucional, y cuyo contenido sería de orden público y de observancia obligatoria en toda la República. Esto le daría la necesaria continuidad (y porque no pensar en unidad) con la Ley Federal de Reforma Agraria, en lo relativo al uso del espacio, a más de que se facilitaría la planificación a nivel regional que sea la base para el establecimiento y desarrollo de un plan nacional de desarrollo urbano y posteriormente de desarrollo socioeconómico.

En tal ley se prevería el dejar atribuciones a los gobernadores de los

Estados para reglamentar disposiciones de carácter más concreto a fin de adecuarlos al medio local.

Queda aquí la pregunta de el porqué proponemos sea el Ejecutivo Estatal que a través de reglamentos norme tales aspectos. La respuesta sería que de esta manera se propicie la aplicación acertada de las previsiones adecuadas, dado el carácter técnico de los estudios urbanísticos. Esto no constituye una falta de democratización, puesto que para dichos estudios es necesario el trabajo de campo que permite un mejor acercamiento a la realidad social general.

Sin embargo queda la posibilidad también de que no sea el Ejecutivo sino el Legislativo Estatal quien a través de normas legales señale los aspectos concretos a regir.

Por otra parte, los bienes inmuebles que sean propiedad privada y los que sean propiedad del Estado en su carácter de particular seguirían quedando bajo la legislación que el Congreso Local expida conforme a las facultades que son otorgadas por la Constitución de cada Estado, respetando así el principio consagrado en los artículos 14, 16 y 27 Constitucionales relativos al respecto de la propiedad privada, así como los derivados del Art. 121 fr. II, y del principio que las facultades no reservadas expresamente a la Federación se entienden reservados a los Estados. Por último en cuanto a la adquisición de jurisdicción sobre bienes que son propiedad de la nación se respetaría la facultad que tienen los Congresos Estatales de admitirla.

h) **SANCIONES.**

Una legislación que no contiene sanciones a los que la violan, lleva el riesgo de quedar vigente, pero sin positividad, es decir sin obtener su efectivo cumplimiento, en cuyo caso pierde su razón de ser y no cumple con el objetivo de colaborar a establecer el orden social que favorezca al desarrollo comunitario.

Así hasta ahora, la legislación existente, sí contiene sanciones, pero en la realidad se han visto defectos que han imposibilitado su total y correcta aplicación. Así hemos hecho un pequeño análisis en que resumir tales fallas y que presentamos a continuación.

- a) Falta de cumplimiento de la legislación debido a causas derivadas de las propias leyes, debido a la confusión de los conceptos presentados, de la falta de contenido y procedimientos adecuados, así como de su reglamentación.
- b) Falta de cumplimiento de la legislación urbanística derivados de la

organización que los aplica y debido a falta de conocimientos de los nuevos funcionarios, de los vicios burocráticos, falta de coordinación entre los mismos, brechas de carácter técnico-político, la sujeción a planes inmediatistas sin visión a largo plazo, y faltos de presupuesto que permitan la aplicación normal de la legislación.

- c) Faltas de cumplimiento de la legislación debidas a los sujetos pasivos de la legislación y que provienen ya sea del temor de los propietarios, de los intereses personales que llevan a la creación de presiones al poder público para que no aplique la ley debidamente, evasiones a su cumplimiento, conscientes y de mala fe o bien debidas a la falta de conocimiento y comprensión de la misma ley, pero sobre todo debido a la falta de una conciencia cívica en cuanto a considerar el bienestar general por encima de los intereses mezquinos y al desinterés por la cosa pública que tanto existe y vicia a la misma comunidad.

De ello resulta que las sanciones son inefectivas, los medios de coerción son ineficaces y la ley queda sin cumplirse, y sin realizar su objetivo de lograr el bien comunal.

Aquí una pregunta surge, ante esta situación qué medidas se han de tomar? La respuesta a ello nos la da la Sociología con su análisis de los medios de control social.

Efectivamente ha de ser la misma comunidad, y sobre todo sus dirigentes sociales y políticos a quienes corresponde a través de medios como lo son la persuasión, la publicidad y la educación, así como de la aplicación de instrumentos jurídicos de coerción como son las amonestaciones, multas, suspensiones, etc., que favorezcan su cumplimiento efectivo.

Por otra parte es necesario desde el orden legal, hacer los ajustes necesarios que hagan de la legislación un instrumento efectivo para coordinar y transformar la realidad social, la revisión de constitucionalidad de las leyes y de los actos de la autoridad, y el proponer las reformas que sean útiles.

En cuanto al sistema administrativo, cabe el exigir la responsabilidad y formación de los funcionarios y la creación de procedimientos adecuados al efecto.

Así, mediante la participación de la comunidad en el proceso urbanístico y la flexibilidad legal que da la jurisprudencia y de los sistemas de ajuste propio de la ley, así como de los estudios técnicos y jurídicos hechos con seriedad, ayudarán a mantener al día la legislación y a hacerla un instrumento útil al desarrollo social.

## 5.— EL CONTENIDO DE UNA LEY URBANÍSTICA.

Hemos señalado a través del presente estudio el objeto e importancia del Derecho Urbanístico, sus limitaciones espaciales y temporales de aplicación, sus características, su jerarquía dentro del orden legal, su desarrollo legislativo, jurisprudencial y doctrinal, y hemos propuesto una serie de principios que deben seguirse al establecer una ley urbanística.

Así llegamos a la consideración de recomendar la creación de una Ley Federal relativa a la Planificación Urbanística que propicie el desarrollo regional y nacional unificando conceptos y políticas para el mismo; al tiempo que resulta coherente con un marco de desarrollo rural-urbano como lo es el nuestro; ley esta que en partes concretas de aplicación sería reglamentada por el Poder Estatal.

Queda así por último el proponer el contenido básico que debería comprender una Ley Federal sobre Planificación Urbanística, y que será el tema del presente título.

### a) DISPOSICIONES GENERALES.

Toda Ley en primer término debe señalar sus objetivos y finalidades.

Por otra parte específicamente la Ley Urbanística deberá señalar su jerarquía en cuanto al contenido de sus relaciones haciendo la observación que es de orden público, así como la correlación que guarda la planificación urbanística respecto de la planeación socioeconómica nacional.

Por último debe señalar su ámbito de aplicación tanto por materia como en el espacio.

### b) REGIMEN ESPACIAL

En segundo término proponemos un capítulo dedicado a la propiedad a fin de deslindar su concepto como derecho público diferenciándolo del privado, para así definir los aspectos que van a ser regidos por él, asegurando así el concepto de propiedad privada como derecho individual.

En seguida vendría propiamente el régimen del espacio señalando en primer lugar el concepto de zonificación y el sentido que en ella tiene la interpretación del continuo rural-urbano, señalando en este capítulo lo relativo al reordenamiento del espacio urbano (casos de renovación y remodelación de zonas), así como lo relativo a barrios de carácter especial (barrios típicos y de desarrollo social para marginados). Hacemos notar que al tocar el tema de las zonas urbanas habría que remitir a un ordenamiento el caso de los fraccionamientos. ®

Habríamos de señalar también dentro de la zonificación lo relativo al uso del suelo en especial en los casos de bienes nacionales, y de tierras ociosas y baldías.

Vendría después un apartado relativo a la infraestructura, señalando conceptos, objetivos y estrategias, referentes a infraestructura física (redes de vialidad, de teléfono, electrificación, drenaje y agua); a la infraestructura económica, señalando zonas dedicadas a la vivienda (con su derivación a una ley sobre construcciones), de zonas dedicadas a la industria, el comercio, a zonas agrícolas y ganaderas; a la infraestructura de equipamiento como son los servicios asistenciales, cívicos y recreativos; definiendo por último un apartado dedicado a la protección de ecosistemas.

c) REGIMEN DE PLANEACION.

Vendría en tercer lugar el régimen de planeación señalando el objeto contenido, y procedimientos de integración, ejecución y coordinación de planes reguladores y directores.

d) REGIMEN DE EJECUCION DE LAS OBRAS.

En este capítulo se señalarían los procedimientos de ejecución de obras, de la expropiación, se propondría un sistema de vigilancia en la ejecución de obras y las sanciones para los casos de incumplimiento.

e) REGIMEN IMPOSITIVO.

Abarcaría este capítulo dos situaciones: la primera relativa a incentivos fiscales para la promoción de obras y una segunda parte relativa a la tributación.

f) RECURSOS.

Por último se señalaría un capítulo relativo a los recursos de carácter administrativo, de modo que se permita la defensa de los derechos individuales, que la Carta Magna garantiza.

De esta manera el proyecto de una Ley Federal de Planificación Urbanística quedaría en la siguiente forma:

g) CONTENIDO.

I.— DISPOSICIONES GENERALES.

- 1.— Objetivos.
- 2.— Finalidades.
- 3.— Declaración de ser de orden público.

4.— Correlación con la planificación socioeconómica.

5.— Jurisdicción por materia y espacio.

II.— DE LA PROPIEDAD.

1.— Concepto (como derecho público).

2.— Limitaciones de carácter urbanístico (procedencia).

III.— DEL REGIMEN DEL ESPACIO.

1.— De la zonificación.

a) Concepto.

b) Del continuo rural-urbano y el cambio de uso.

\* de la urbanización.

\* del uso del suelo de bienes comunales.

\* de las dotaciones a nuevos núcleos de población.

\* de la pequeña propiedad agraria.

\* de los núcleos de población agraria.

\* del cambio de uso del suelo de lo rural a lo urbano.

\* de las nuevas ciudades.

\* de las zonas urbanas (Reglamento de fraccionamientos).

\* del reordenamiento del espacio urbano (renovación, remodelación).

\* de la legislación para barrios de carácter especial.

a') marginados.

b') típicos.

c) Del uso público y privado del suelo.

\* del uso de bienes nacionales.

\* de las tierras ociosas y baldías.

2.— De la infraestructura.

a) Concepto.

b) Objetivos.

c) Estrategias.

— de la infraestructura física.

a) Redes de vialidad.

b) Redes de teléfono.

— de la infraestructura económica.

a) De la vivienda - construcción.

b) De la industria.

c) De las zonas agrarias.

e) De las zonas ganaderas.

— de la infraestructura de equipamiento.

a) De los servicios asistenciales.

- b) De los servicios cívicos.
- c) De los servicios recreativos.

- de la protección de ecosistemas.
  - a) De la protección del medio ambiente.
  - b) Régimen de ornato.

#### IV.— DEL REGIMEN DE PLANEACION.

- 1.— De los instrumentos de la planeación.
  - a) De los planes reguladores (nacionales, regionales, intermunicipales).
    - \* objeto de los planes reguladores.
    - \* contenido de los planes reguladores.
    - \* de la integración de los planes reguladores.
    - \* de la ejecución de los planes reguladores.
    - \* de la coordinación de los planes reguladores.
  - b) De los planes directores.

#### V.— REGIMEN DE EJECUCION DE LAS OBRAS (privadas y públicas).

- De los procedimientos para la ejecución de obras.
- De la expropiación.
- De la vigilancia de la ejecución.
- Sanciones.

#### VI.— REGIMEN IMPOSITIVO.

- Incentivos fiscales para promoción de obras.
- Tributación inmobiliaria.

#### VII.— RECURSOS.

- Recurso administrativo.

Claro está no entra dentro de la magnitud de este ensayo el tratar cada uno de los puntos señalados como contenido puesto que ello implicaría una obra específica dada la riqueza de los temas, además, de que habría de contarse con soluciones técnicas ya definidas acordes con el sistema social a fin de incluirlas en un orden jurídico.

Quedan así expuestas las bases generales a fin de establecer una sistemática y una técnica jurídica que a su vez sean fundamento de una legislación adecuada a la realidad, ajustada al sistema jurídico y dirigida a complementar el objetivo propio de esta nueva rama jurídica que proponemos: el ayudar a crear órdenes urbanos a escala humana, que realmente sean capaces de restablecer la dignidad humana.

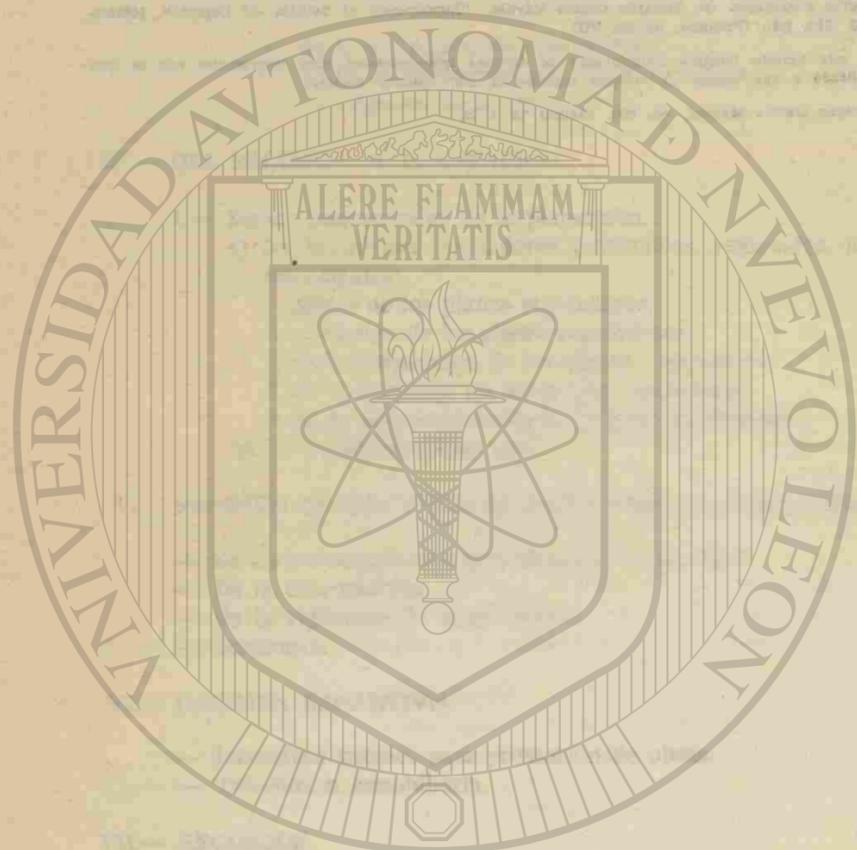
#### NOTAS

1. Virgilio Domínguez, en: Eduardo García Máynez. "Introducción al Estudio del Derecho", México, 1963, 11a. Ed., (Prólogo), página VIII.
2. En este aspecto tenemos conocimiento de diversas investigaciones muy interesantes que se han realizado y que expone en diversos trabajos el Lic. Joaquín Álvarez.
3. Eduardo García Máynez, op. cit., páginas 78 y 79.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

GENERAL DE BIBLIOTECAS



“En la multiplicación ilimitada del espacio propio mediante una entrega... nace una profundidad y una amplitud curiosamente vagas, pero familiares para los amantes, luminosas e insondeables, en que no hay sitio ni en posiciones, y por lo tanto tampoco la lucha por ellas, sino solo la dicha de una profundización y amplificación constantes”.

(1)

## CONCLUSIONES

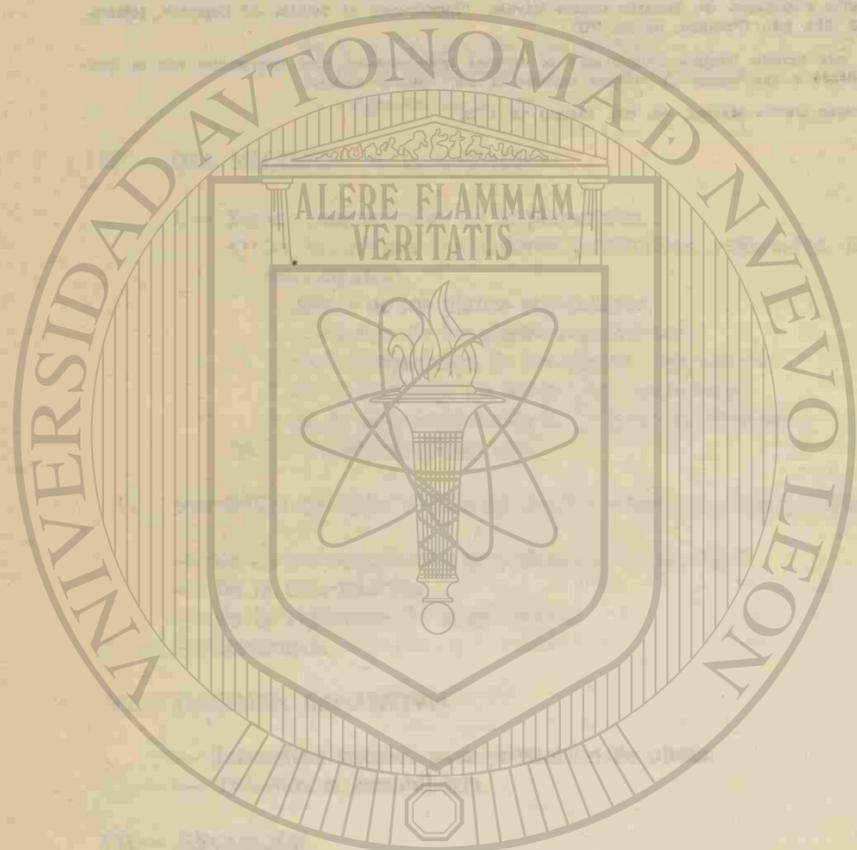
El problema del desarrollo repercute sobre el crecimiento y distribución correcta de los centros de población. Para enfrentarlo se han dado soluciones técnicas que requieren para obtener su facticidad el estar previstas dentro del orden legal. Para ello se requiere el establecimiento de una metodología que permita la elaboración de un régimen jurídico que ordene el aspecto urbanístico. Tal ha sido el objetivo del presente estudio.

Partiendo de la simbiosis hombre medio ambiente analizamos la problemática que surge del desarrollo poblacional por una parte, de los efectos que ello tiene sobre el ambiente como la explotación inadecuada de los recursos naturales, la contaminación, la congestión urbana, etc., y que se refleja de diversas maneras en los países desarrollados y subdesarrollados, pero que en ambos casos nos lleva a una conclusión: reconocer los límites del crecimiento y la necesidad de reencontrar al hombre, devolviendo a las estructuras que hemos integrado su propia dimensión: la de estar al servicio y en función del bienestar humano.

¿Cómo obtener tal resultado? Adelantando el paso, conociendo nuestras posibilidades, fijando nuestros objetivos y luego implementándolos a través de los instrumentos legales, de la estructura socio-económica y del sistema político, mediante un enfoque científico, racional, planificado.

Surge así la planeación como la respuesta adecuada, siempre que esté considerada dentro de un orden jurídico que permita el ejercicio de la libertad humana y de los derechos del individuo a la vez que asegure el desarrollo social.

Dentro de la planificación nacional, especial lugar tiene la planificación urbanística, la que debemos integrar al orden legal vigente para obtener su eficiencia. Como resultado de este objeto surge una nueva rama jurídica: el Derecho Urbanístico, cuya finalidad sería el procurar la protección de los ecosistemas, proveyendo la infraestructura física y de equipamiento necesarias a fin de mejorar la calidad de la vida y de la condición humana.



“En la multiplicación ilimitada del espacio propio mediante una entrega... nace una profundidad y una amplitud curiosamente vagas, pero familiares para los amantes, luminosas e insondeables, en que no hay sitio ni en posiciones, y por lo tanto tampoco la lucha por ellas, sino solo la dicha de una profundización y amplificación constantes”.

(1)

## CONCLUSIONES

El problema del desarrollo repercute sobre el crecimiento y distribución correcta de los centros de población. Para enfrentarlo se han dado soluciones técnicas que requieren para obtener su facticidad el estar previstas dentro del orden legal. Para ello se requiere el establecimiento de una metodología que permita la elaboración de un régimen jurídico que ordene el aspecto urbanístico. Tal ha sido el objetivo del presente estudio.

Partiendo de la simbiosis hombre medio ambiente analizamos la problemática que surge del desarrollo poblacional por una parte, de los efectos que ello tiene sobre el ambiente como la explotación inadecuada de los recursos naturales, la contaminación, la congestión urbana, etc., y que se refleja de diversas maneras en los países desarrollados y subdesarrollados, pero que en ambos casos nos lleva a una conclusión: reconocer los límites del crecimiento y la necesidad de reencontrar al hombre, devolviendo a las estructuras que hemos integrado su propia dimensión: la de estar al servicio y en función del bienestar humano.

¿Cómo obtener tal resultado? Adelantando el paso, conociendo nuestras posibilidades, fijando nuestros objetivos y luego implementándolos a través de los instrumentos legales, de la estructura socio-económica y del sistema político, mediante un enfoque científico, racional, planificado.

Surge así la planeación como la respuesta adecuada, siempre que esté considerada dentro de un orden jurídico que permita el ejercicio de la libertad humana y de los derechos del individuo a la vez que asegure el desarrollo social.

Dentro de la planificación nacional, especial lugar tiene la planificación urbanística, la que debemos integrar al orden legal vigente para obtener su eficiencia. Como resultado de este objeto surge una nueva rama jurídica: el Derecho Urbanístico, cuya finalidad sería el procurar la protección de los ecosistemas, proveyendo la infraestructura física y de equipamiento necesarias a fin de mejorar la calidad de la vida y de la condición humana.

Para definir el contorno funcional del Derecho Urbanístico, hemos de señalar las limitaciones temporales y especiales que circunscriben su aplicación a un determinado tiempo y lugar históricos.

Diversas conclusiones pueden obtenerse según el enfoque doctrinal adoptado en cuanto a la aplicación retroactiva de la ley, que es en especial importante en cuanto que da la posibilidad de afectar el derecho de propiedad. La solución práctica la señalará la Carta Constitucional ya sea que establezca la irretroactividad, o bien permita la posibilidad de legislar con carácter retroactivo. En nuestro país el legislador ha quedado constitucionalmente autorizado para dictar las modalidades a la propiedad que crea convenientes de acuerdo a fines sociales, aún en forma retroactiva.

En cuanto a la limitación espacial, dadas las finalidades propias del Derecho Urbanístico hemos de referirnos a la ordenación del espacio más que a la determinación de usos del suelo que ha sido hasta ahora el objeto práctico a normar.

Por otra parte, dadas las características que presenta el desarrollo de un país conforme a un continuo rural-urbano hemos de preocuparnos por obtener una planificación urbanística coordinada a nivel nacional y no específicamente dirigida a normar el crecimiento de una ciudad. Ahora bien dada la necesidad de aprovechar los recursos existentes y la afinidad que suelen presentar en áreas definidas, los especialistas en desarrollo urbano suelen recomendar la planificación a nivel regional, adecuada a una política de desarrollo urbanístico y socio-económico nacional.

Si bien el Estado en nuestro país posee el derecho de señalar modalidades y limitaciones a la propiedad, surge el problema de definir cuál es la autoridad competente para ejercitar tal derecho.

En esto cabe señalar que si consideramos el espacio que forma el territorio nacional como una unidad que presenta diferencias en cuanto a su desarrollo socio-económico y considerando que se trata de integrar un desarrollo equilibrado, será la legislatura federal la autoridad que deba normar la planificación urbanística, ya que ella puede superar los impedimentos legales que los Estados miembros tienen para legislar a niveles regionales adecuados técnicamente.

Por otra parte se reafirma tal proposición si consideramos las facultades que se han depositado constitucionalmente en el Congreso de la Unión y en el Ejecutivo Federal y que facilitarían tal labor.

Hemos de insistir en que tal legislación, así como las medidas ejecutivas adecuadas, han de respetar siempre los principios procedimentales básicos que permitan el debido respeto de los derechos individuales, buscando a su vez el equilibrio con sus objetivos sociales.

En cuanto a la sistemática del Derecho Urbanístico encontramos cierta elaboración legislativa en diferentes épocas históricas, aunque no específicamente con una orientación técnica urbanística, pero sí en la actualidad ha surgido al efecto una gran variedad de leyes, que sin embargo aún adolecen de múltiples vicios jurídicos y deficiencias en su aplicación práctica.

La elaboración doctrinal es aún poco desarrollada y no existe una metodología jurídica teórica, pero se están realizando esfuerzos aislados en tal sentido.

La jurisprudencia resulta aún escasa como para derivar principios generales.

En cuanto a la costumbre, considerada como una fuente del Derecho Urbanístico, aunque sí existe en casos muy concretos, consideramos que dado el carácter de previsión que debe tener esta rama jurídica no tendrá alcances importantes.

En lo que se refiere a las características propias de esta ciencia señalamos: la novedad de conceptos que aporta al Derecho; la flexibilidad que debe poseer para enfrentar la realidad social; el tecnicismo que implica su aplicación y el carácter indisciplinario que el mismo posee; y la necesidad de ajustarse al orden legal vigente.

Respecto a su jerarquía dentro del sistema jurídico hemos de señalar que se trata de una rama del Derecho Público, con vigencia a nivel nacional; su fuente principal lo es la legislación y secundariamente la jurisprudencia y la doctrina. En cuanto al ámbito espacial de validez nos inclinamos por una legislación de carácter federal que contenga principios generales, que luego las legislaturas y el ejecutivo estatales puedan delimitar. En lo relativo al ámbito temporal, la vigencia de una ley urbanística puede ser retroactiva e indeterminada en cuanto a su aplicación en el futuro, pero consideramos útil el establecer mecanismos que permitan su revisión. Dado su carácter de ley, debe contener la característica de generalidad lo referente al ámbito personal de validez. En cuanto a la naturaleza de las relaciones que se producen encontramos que son de subordinación.

Por otra parte proponemos la siguiente jerarquía a fin de crear un sistema legal urbanístico:

En primer lugar y como base legal están la legislación constitucional relativa en sus Artículos 27, 123, 73 y 89. En segundo término tendríamos la Ley Federal sobre Planificación Urbanística, reglamentaria del Art. 27 Constitucional; posteriormente quedarían reglamentos emanados de los Ejecutivos Estatales, para lo cual deberá preverse las normas que lo permitan dentro de la Constitución estatal.

Por otra parte los bienes inmuebles que constituyen propiedad privada, así como las que sean del Estado en su carácter de particular seguirían bajo la legislación Civil que el Congreso Estatal expida.

En cuanto al carácter coercitivo, la legislación urbanística debe contener las medidas que hagan posible el obtener el cumplimiento de las normas dadas, creando los instrumentos sancionadores aplicables en los casos de violación de las mismas.

En cuanto al contenido de la Ley Federal de Planificación que proponemos, señalamos medidas que incluyen especialmente: la definición de objetivos y finalidades, jerarquía y ámbitos de aplicación temporal y material, con el rubro de disposiciones generales.

El régimen espacial queda comprendido en un capítulo especial que defina el concepto de propiedad en cuanto a su modalidad en el Derecho Público; lo relativo a zonificación, que comprendería los casos de reordenamiento del espacio urbano, y zonas de carácter especial; y el régimen de usos del suelo, así como un apartado referente a la infraestructura y otro a la protección de ecosistemas.

En capítulo aparte se trata el objeto, contenido y procedimientos de ejecución y coordinación de planes directores y reguladores.

Otro aspecto lo constituiría el régimen de ejecución de obras.

El aspecto impositivo sería objeto de un capítulo especial que consideraría incentivos fiscales y tributación.

Por último quedaría un capítulo relativo a los recursos que permitirían la defensa de los derechos que la Carta Magna garantiza.

No es posible dada la magnitud del ensayo el especificar el contenido de cada apartado, y que requerirían un estudio técnico urbanístico y jurídico de especial profundidad, y la integración a circunstancias espaciales y temporales específicas.

Quedan así expuestas las bases generales, a fin de establecer una sistemática y una técnica jurídica que a su vez sean el fundamento para establecer una legislación adecuada a la realidad, ajustada al sistema jurídico y con el objetivo final de crear órdenes urbanos que sean capaces de restablecer y asegurar el respeto a la dignidad humana.

## NOTAS

1. R. M. Rilke, citada por Manuel J. Castillo, op. cit., pág. 28.

Por otra parte los bienes inmuebles que constituyen propiedad privada, así como las que sean del Estado en su carácter de particular seguirían bajo la legislación Civil que el Congreso Estatal expida.

En cuanto al carácter coercitivo, la legislación urbanística debe contener las medidas que hagan posible el obtener el cumplimiento de las normas dadas, creando los instrumentos sancionadores aplicables en los casos de violación de las mismas.

En cuanto al contenido de la Ley Federal de Planificación que proponemos, señalamos medidas que incluyen especialmente: la definición de objetivos y finalidades, jerarquía y ámbitos de aplicación temporal y material, con el rubro de disposiciones generales.

El régimen espacial queda comprendido en un capítulo especial que defina el concepto de propiedad en cuanto a su modalidad en el Derecho Público; lo relativo a zonificación, que comprendería los casos de reordenamiento del espacio urbano, y zonas de carácter especial; y el régimen de usos del suelo, así como un apartado referente a la infraestructura y otro a la protección de ecosistemas.

En capítulo aparte se trata el objeto, contenido y procedimientos de ejecución y coordinación de planes directores y reguladores.

Otro aspecto lo constituiría el régimen de ejecución de obras.

El aspecto impositivo sería objeto de un capítulo especial que consideraría incentivos fiscales y tributación.

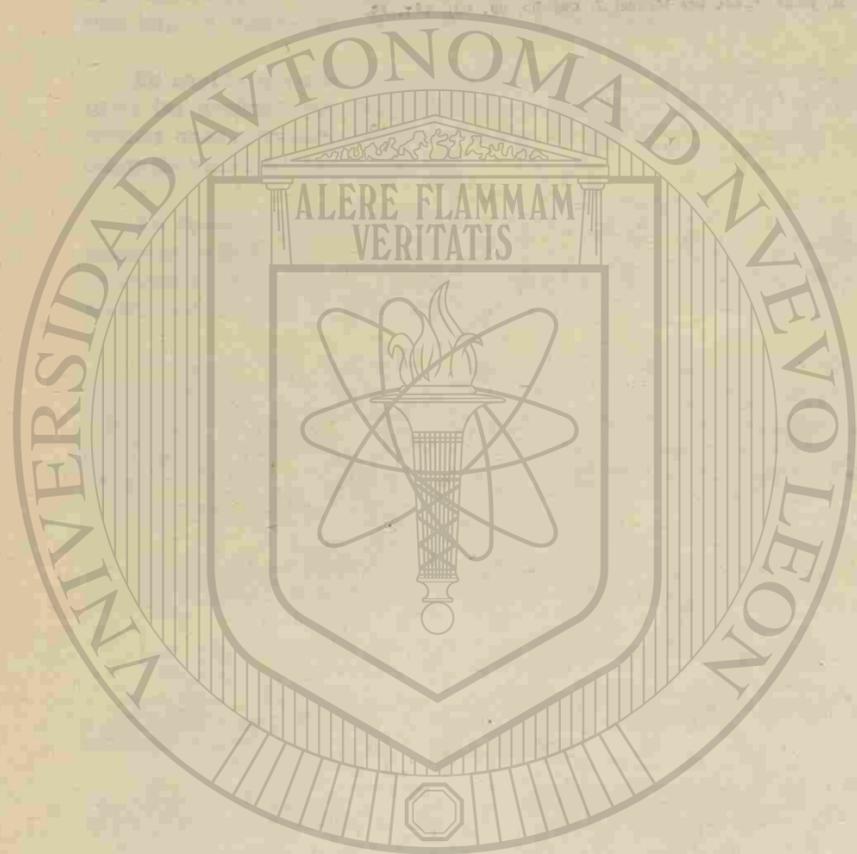
Por último quedaría un capítulo relativo a los recursos que permitirían la defensa de los derechos que la Carta Magna garantiza.

No es posible dada la magnitud del ensayo el especificar el contenido de cada apartado, y que requerirían un estudio técnico urbanístico y jurídico de especial profundidad, y la integración a circunstancias espaciales y temporales específicas.

Quedan así expuestas las bases generales, a fin de establecer una sistemática y una técnica jurídica que a su vez sean el fundamento para establecer una legislación adecuada a la realidad, ajustada al sistema jurídico y con el objetivo final de crear órdenes urbanos que sean capaces de restablecer y asegurar el respeto a la dignidad humana.

## NOTAS

1. R. M. Rilke, citada por Manuel J. Castillo, op. cit., pág. 28.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:**

- ARCE, Alberto G.— **Derecho Internacional Privado**  
Universidad de Guadalajara  
Guadalajara.- 1965.
- BARDET, Jean-Gastón.— **El Urbanismo**  
EUDEBA  
Buenos Aires.- 1961.
- BARKIN, David.— **Los beneficiarios del desarrollo regional**  
SEP  
México.- 1972.
- BHAGWATI, Jagdish.— **La economía en los países subdesarrollados**  
Mc. Graw Hill  
Ed. Guadarrama  
Madrid.- 1965.
- BRESE, Gerald.— **Urbanization in newly developing countries**  
Prentice Hall  
Englewood Cliffs, N. J.- 1966.
- BURGOA, Ignacio.— **Derecho Constitucional Mexicano**  
Porrúa  
México.- 1973  
**Las Garantías Individuales**  
Porrúa  
México.- 1965.
- CAMPOS, Ventui G.— **La Administración del Urbanismo**  
Gustavo Gili  
Barcelona.- 1971.
- CASTILLO R., Manuel J.— **El Espacio. Principio básico el diseño arquitectónico**  
D. E. S. Escuela Nacional de Arquitectura, UNAM  
México.- 1975.
- CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME.— **La Urbanización en Francia**  
Instituto de Estudios de Administración Local  
Madrid.- 1970.
- CERVANTES, Javier.— **Apuntes de Historia del Derecho Patrio**  
Facultad de Derecho y C. Sociales UANL  
Monterrey.- 1968.
- DENTON GEOFFREY Y OTROS.— **Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania**  
Siglo XXI Editores  
México.- 1968.

ETZIONI AMITAI Y EVA ETZIONI.— **Los cambios sociales, fuentes, tipos y consecuencias**

FCE

México.- 1968.

FRAGA, Gabino.— **Derecho Administrativo**

Porrúa

México.- 1966.

GALLION, Arthur B.— **Urbanismo, planificación y diseño**

Cía. Editorial Continental, S. A.

México.- 1961.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.— **Introducción al Estudio del Derecho**

Porrúa

México.- 1963.

GERMANI, Gino.— **Política y Sociedad en una época de transición**

Paidós

Buenos Aires.- 1968.

GONZALEZ CASANOVA, Manuel.— **La democracia en México**

Era

México.- 1969.

HANSEN, Roger D.— **La política del desarrollo mexicano**

Siglo XXI Editores

México.- 1971.

HOSELITZ, Bert S.— **Aspectos sociológicos del desarrollo económico**

Editorial Hispano Europea

Barcelona.- 1970.

I.N.E.D.E.S.— **Hacia la superación de la marginalidad**

Editorial Herdez

Barcelona.- 1972.

JOHNSON, John J. (Compilador).— **Continuidad y cambio en la América**

Latina

U.T.E.H.A.

México.- 1967.

JUNG, Jacques.— **La ordenación del espacio rural**

Instituto de Estudios de Administración local

Madrid.- 1972.

KERR, CLARK Y OTROS.— **El Industrialismo y el hombre industrial**

Universidad de Chile y EUDEBA

Buenos Aires.- 1967.

LANZ DURET, Miguel.— **Derecho Constitucional Mexicano**

Cía. Editorial Continental, S. A.

México.- 1959.

MARTINEZ OROZCO, Ernesto.— **Constitución y positividad**

Facultad de Derecho y C. Sociales UANL

Monterrey.- 1971.

MEADOWS, DENNIS L. Y OTROS.— **Los límites del crecimiento**

F.C.E.

México.- 1973.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.— **El problema agrario de México**

Porrúa

México.- 1966.

OGBURN, WILLIAM F. Y MEYER F. NIMKOFF.— **Sociología**

Aguilar

Madrid.- 1964.

OROZCO MELO, Roberto.— **Problemas Municipales**

Escuela de Jurisprudencia, Universidad de Coahuila

Saltillo.- 1971.

PETTIT, Eugene.— **Tratado elemental de Derecho Romano**

Calleja

Madrid.- 1924.

POSADA, Adolfo.— **El Régimen Constitucional, esencia y forma, principios y técnicas**

Librería General de Victoriano Suárez

Madrid.- 1930.

PREBISH, Raúl.— **Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina**

MBID-FCE

México.- 1970.

RECASENS SICHES, Luis.— **Tratado General de Sociología**

Porrúa

México.- 1963.

ROBOCK H. STEFAN Y LEO M. SOLOMON.— **Desarrollo económico**

Editorial Roble

1967.

II SIMPOSIO NACIONAL DE PLANIFICACION URBANA MUNICIPAL.—

Memoria

II Simposio Nacional de Planificación Municipal

Guanajuato. 1972.

STALEY, Eugene.— **El Futuro de los países subdesarrollados**

Editorial Roble

México.- 1963.

TENA RAMIREZ, Felipe.— **Derecho Constitucional Mexicano**  
Porrúa  
México.- 1964.

THOMPSON W. R.— **Un prefacio a la economía urbana**  
Gustavo Gili  
Barcelona.- 1971.

U. T. E. H. A.— **Diccionario Enciclopédico UTEHA**  
UTEHA  
México.- 1951.

VELAZQUEZ, Manuel.— **Revolución en la Constitución**  
Costa Amic  
México.- 1969.

WIONCZEK MIGUEL S. Y OTROS.— **Presente y futuro de la  
Sociedad Mexicana**  
SEP  
México.- 1971 (2 volúmenes).

YOUNG KIMBALL Y RAYMOND W. MACK.— **Sociología y vida social**  
UTEHA  
México.- 1967.

ZORRILLA MARTINEZ, Pedro.— **El nuevo federalismo y la Constitución  
Mexicana**  
P. R. I.  
Monterrey.- 1973  
**Responsabilidad política y responsabilidad administrativa**  
P. R. I.  
Monterrey.- 1973.

ZORRILLA MARTINEZ, PEDRO Y OTROS.— **La Administración Federal**  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM  
México.- 1972.

a) Leyes y reglamentos federales.-

LOPEZ ROSADO, Felipe.— **El Régimen Constitucional mexicano**  
Porrúa  
México.- 1964.

MEXICO.— **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**  
Porrúa  
México.- 1973  
**Leyes de Reforma**  
Empresas Editoriales  
México.— 1955.  
**Ley Federal de Reforma Agraria**  
Porrúa  
México.- 1971

**Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental**  
1971

**Reglamento para la prevención y control de la contaminación  
atmosférica originada por la emisión de humos y polvos.**

b) Leyes sobre Planificación.-

MEXICO.— **Ley orgánica del Depto. del Distrito Federal**  
Porrúa  
México.- 1972.

BAJA CALIFORNIA.— **Ley de Planeación y Urbanización del Estado de  
Baja California.**

COAHUILA.— **Ley de Planificación para el Estado de Coahuila.**

JALISCO.— **Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.**

MICHOACAN.— **Ley de Planeación y Urbanización del Estado de  
Michoacán de Ocampo.**

NUEVO LEON.— **Ley de Planificación y Urbanización del Estado de  
Nuevo León**  
**Proyectos de Ley de Planificación y Urbanización para el Estado  
de Nuevo León**

SONORA.— **Ley de Planificación y Edificación para el Estado de Sonora.**

TAMAULIPAS.— **Ley de Planificación del Estado de Tamaulipas.**

CHIHUAHUA.— **Reglamento de Planeación y Planificación del  
Municipio de Juárez.**

c) Leyes sobre fraccionamientos.-

COAHUILA.— **Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos de las ciudades  
del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

GUANAJUATO.— **Ley de Fraccionamientos del Estado de Guanajuato.**

JALISCO.— **Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos del Estado  
de Jalisco.**

QUERETARO.— **Ley No. 30 de fraccionamientos de terrenos en el Estado  
de Querétaro.**

TAMAULIPAS.— **Ley de Fraccionamientos Urbanos del Estado de  
Tamaulipas.**

d) Reglamentos sobre construcciones.-

BAJA CALIFORNIA.— **Reglamento de construcciones para el Estado de  
Baja California**  
1958.

COAHUILA.— **Reglamento de construcciones para el Estado de Coahuila.**

JALISCO.— Reglamento de construcciones en el Municipio de Guadalajara  
1969.

e) Leyes varias.-

BAJA CALIFORNIA.— Ley de fomento y protección de ciudades completas  
nuevas en el Estado de Baja California  
1968.

MORELOS.— Ley de fomento y producción de ciudades industriales  
nuevas en el Estado de Morelos  
1970.

MICHOACAN.— Ley sobre el régimen de propiedad y condominio de los  
edificios divididos en pisos, departamentos, viviendas o locales.  
Morelia, Michoacán.  
Reglamento para la conservación del aspecto típico y colonial de  
la ciudad de Morelia, Michoacán.

Revistas.-

PLANIFICACION.— Sociedad Mexicana de Planificación  
México

ECONOMIA Y DEMOGRAFIA.— CEED.  
El Colegio de México  
México.

PENSAMIENTO POLITICO.— Cultura y Ciencia Política, A. C.  
México.

PROGRESO.— Editorial Visión  
México.

El presente libro se terminó de imprimir el día 16 de enero de 1976 en los Talleres de Editorial, "Alfonso Reyes", S. A., de Adolfo Prieto 2407 oriente, Colonia Obrera, en Monterrey, Nuevo León, México. Se tiraron 1,000 ejemplares al cuidado del arquitecto Mario Armendáriz Velázquez.

0487



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



JUAN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
BIBLIOTECA GENERAL

**U.A.N.L.**

