

3.— ¿Planificación de las urbes o planificación urbanística?	
a) Un marco teórico. El continuo rural-urbano	
4.— La planeación regional	
<b>VI.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANISTICO.</b>	
LIMITACION ESPACIAL. ASPECTO JURIDICO .....	58
1.— Limitación espacial y régimen jurídico	
2.— La propiedad y el derecho a la planificación urbanística.	
3.— Autoridad competente	
<b>VII.— UNA NUEVA CONCEPCION:</b>	
EL DERECHO URBANISTICO .....	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.

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-