

"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".⁽¹⁾

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 proveer 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 determinar 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".⁽²⁾

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”.⁽²⁾

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”.⁽⁴⁾

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”.⁽⁵⁾

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”.⁽⁶⁾

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", entendiendo 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 UTHEA. 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.

“Cierto 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) ⁽¹⁾

“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) ⁽²⁾

IV.— LIMITANTES DEL DERECHO URBANISTICO.

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”. ⁽³⁾

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?

Examinemos pues, estas interrogantes.