

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, evasión 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, inter-municipales).

- \* 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.

#### CONCLUSIONES

El problema del desarrollo urbano en México y América Latina es un problema de gran importancia. Para su solución se requiere un enfoque multidisciplinario que permita la integración de las ciencias sociales, la arquitectura, la ingeniería, la economía, la sociología, etc. Este enfoque debe estar dentro del marco legal. Para ello se requiere una legislación que permita la integración de las ciencias sociales y la arquitectura, etc. Este enfoque debe estar dentro del marco legal.

Partiendo de la premisa de que el desarrollo urbano es un proceso complejo y dinámico, se propone un enfoque multidisciplinario que permita la integración de las ciencias sociales, la arquitectura, la ingeniería, la economía, la sociología, etc. Este enfoque debe estar dentro del marco legal.

Como primer paso se propone la creación de un organismo que permita la integración de las ciencias sociales y la arquitectura, etc. Este organismo debe estar dentro del marco legal.

Se propone un enfoque multidisciplinario que permita la integración de las ciencias sociales, la arquitectura, la ingeniería, la economía, la sociología, etc. Este enfoque debe estar dentro del marco legal.

"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".<sup>(1)</sup>

## 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.