

CAPÍTULO PRIMERO  
CONSIDERACIONES PREVIAS

I. Planteamiento general . . . . .	9
II. Evolución histórica de las normas urbanísticas y conformación del derecho urbanístico . . . . .	20
III. Urbanismo y derecho. . . . .	30
IV. La materia de urbanismo en el ordenamiento jurídico mexicano . . . . .	32
1. Asentamientos humanos y urbanismo .	32
2. Identificación y delimitación material. Asentamientos humanos: ¿ordenación del territorio y urbanismo? . . . . .	35
V. El fin esencial del urbanismo . . . . .	45

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONSIDERACIONES PREVIAS

#### I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La urbanización es una realidad social que el ordenamiento jurídico no puede ni debe pasar por alto. El *quid* del sistema jurídico urbanístico consiste en regular y controlar los procesos de planeación, urbanización y edificación de los centros de población, incidiendo, especialmente, en los límites a la propiedad urbana y la regulación del suelo. Las decisiones públicas en materia urbanística tienen repercusión directa en el ciudadano, ya que, al regular dichos procesos, intentan materializar una ciudad con estándares para elevar la calidad de vida de los habitantes, propiciando las condiciones para su óptimo desarrollo (personal, familiar y social).

En este orden de ideas, el urbanismo —según las disposiciones constitucionales— es una actividad pública a cargo del Estado que tiene como finalidad la regulación y promoción del uso del suelo.

Cuando se lleva a cabo una lectura a la bibliografía que aborda, directa o indirectamente, la evolu-

ción de las ciudades, fácilmente se aprecia e identifica un cierto orden que seguían las construcciones y la conformación de los centros de población que, con el aumento de las exigencias urbanísticas, se han ido perfeccionando y adaptando a las circunstancias de la sociedad contemporánea.

Los restos de algunos centros de población de las culturas prehispánicas evidencian un sistema de ordenación y crecimiento de los asentamientos humanos. A grandes rasgos, en este periodo, se produjeron dos grandes modelos de ordenación de centros de población.

En primer lugar, el *modelo teotihuacano* que, sin duda, representa el asentamiento humano con mayor orden urbano de la época.<sup>1</sup> En este paradigmático caso, claramente se observa una “decisión gubernamental” de ordenación urbana. Por ejemplo, a través del modelo urbano elegido se construyeron la Pirámide del Sol y la Pirámide de la Luna comunicadas con la Calzada de los Muertos (*miccaotli*)

<sup>1</sup> Esta es una afirmación general entre la doctrina especializada. Véase Bernal, Ignacio, “Formación y desarrollo de Mesoamérica”, *Historia general de México*, 4a. ed., México, El Colegio de México, 1994, vol. I, p. 138; León-Portilla, Miguel, *Aztecas-mexicas. Desarrollo de una civilización originaria*, México, Algaba, 2005, pp. 32 y 33; Manzanilla, Linda, “Teopancazco: un conjunto residencial teotihuacano”, *Arqueología Mexicana*, México, núm. 64, 2004, p. 50, entre otros.

que sirvió de punto de referencia para el crecimiento urbano de Teotihuacán.<sup>2</sup> Además, se llevaron a cabo importantes obras destinadas a la creación de los complejos “conjuntos departamentales”<sup>3</sup> correctamente delimitados y una zona (“gran conjunto”) para las construcciones mayores dedicadas al gobierno, religión, sedes militares, mercados, entre otros. Esta ordenación del centro de población como “decisión gubernamental” confirma la idea de orden urbano en Teotihuacán.<sup>4</sup> En este sentido, el modelo teotihuacano influyó a los posteriores asentamientos de la zona centro de México.

Posteriormente, el centro de población más importante de la zona centro siguió la estructura bási-

<sup>2</sup> Significado: “Donde los hombres se convierten en Dioses”. *www.inah.gob.mx* (14 de marzo de 2005).

<sup>3</sup> Una de las importantes decisiones de ordenación urbana en Teotihuacán lo demuestran sus conjuntos residenciales o departamentales que funcionaban como las actuales unidades multifamiliares, por ejemplo, el Teopanazgo era el conjunto habitacional que habitaba la élite teotihuacana, véase Manzanilla, Linda, *op. cit.*, nota 1, p. 50. Asimismo, León-Portilla, Miguel, *op. cit.*, nota 1, pp. 32-35. Además, se ha dicho que Teotihuacán contaba con unos dos mil conjuntos residenciales perfectamente diseñados. Véase Cowgill, George L., “Teotihuacán. Ciudad de misterios”, *Arqueología Mexicana*, México, núm. 64, 2004, p. 21.

<sup>4</sup> Como se ha dicho, esta ciudad se caracterizaba por “su extraordinaria planificación digna de la vida urbana”. Bernal, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, p. 138.

ca del modelo teotihuacano dividido en cuadrantes, pero no mantuvo la rigurosidad en la ordenación urbana, sino que su actividad se centró en la construcción de grandes edificios que habitaban los gobernantes, sacerdotes, militares, etcétera, agrupados en un recinto central.<sup>5</sup> No obstante, en Tenochtitlán se adoptaron algunas decisiones gubernamentales acerca de obras públicas en beneficio colectivo, como la zona de chinampas para el cultivo, los puentes que servían de comunicación y defensa de la ciudad, además, de un incipiente servicio público de “recolección de desechos” que, posteriormente, eran utilizados como abono en las chinampas.

En segundo lugar, se evidencia el *modelo maya*, en la región sureste de México y en Centroamérica. En este caso, la ordenación de las “ciudades-Estado” mayas no presentó la complejidad en la organización urbana de Teotihuacán. Aunque existen algunas claves que parecen demostrar una cierta ordenación, no es posible afirmar que la existencia de la decisión gubernamental sobre la ordenación del centro de poblacional haya proveniendo de un interés general o público.

<sup>5</sup> Carrasco, Pedro, “La sociedad mexicana antes de la conquista”, *Historia general de México, cit.*, nota 1, p. 206.

El modelo maya se centró, especialmente, en la exaltación de la clase gobernante que decidió construir los más importantes edificios de la ciudad destinados a la vivienda de las clases sociales más privilegiadas y al culto a sus antepasados, como lo son los casos de Palenque, Tikal y Copán. Por tanto, el resto del centro de población no presentó una ordenación como el primer modelo mesoamericano. A diferencia del modelo teotihuacano, el modelo maya se caracterizó por la dispersión de sus habitantes en una vasta extensión de territorio estructurados en “barrios” y “complejos de barrios”, ya que, la concentración urbana se presentaba esporádicamente, especialmente, en las fiestas rituales en la zona que concentraba los grandes edificios de la clase gobernante (el Palacio, el Templo de las Inscripciones, Templo XIV, entre otros).<sup>6</sup>

Cabe mencionar, que en las ciudades prehispánicas no existía la conciencia de servicios públicos. Por ejemplo, la basura que producía una familia se consideraba un asunto particular que no trascendía al ámbito público, a excepción —como se ha dicho— de la recolección de basura en Tenochtitlán.

Con la llegada de los españoles, la ordenación de los centros de población experimentó una fusión

<sup>6</sup> Véase Soustelle, Jacques, *Los mayas*, 4a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 40.

de estilos: indígena y español. Con los enormes intereses coloniales, en la legislación de Indias se previeron disposiciones que obligaban a fundar nuevos centros de población en los territorios conquistados. Posteriormente, en el territorio que ocupaba Tenochtitlán se asentaron los poderes virreinales y se fundó la ciudad de México, siguiendo el modelo europeo de planeación de ciudades. Es decir, la concentración de la población en un pequeño espacio de suelo entorno al que se desarrollaban las actividades agrícolas, ganaderas y comerciales.<sup>7</sup>

El diseño urbanístico español predomina en los centros de población que sirvieron como polos de desarrollo económico, político, industrial y minero (Veracruz, ciudad de México, Zacatecas, Guanajuato, etcétera).

Después del movimiento de independencia, las ciudades no experimentaron grandes cambios poblacionales, manteniéndose estables hasta el impulso en infraestructuras de la época porfiriana que alentaron el desarrollo urbano, especialmente en el centro del país.

<sup>7</sup> Sobre el urbanismo español en América véase Chueca Gotilla, Fernando, *Breve historia del urbanismo*, Madrid, Alianza, 1989, pp. 156 y ss. Así como Barrientos Grandón, Javier, *El gobierno de las Indias*, Madrid, Marcial Pons-Fundación Rafael del Pino, 2004, pp. 214-218.

En la época posrevolucionaria, evidentemente, se produce un estancamiento económico y, por ende, aumenta el movimiento migratorio campo-ciudad y el desarrollo urbano en el país, especialmente en la ciudad de México,<sup>8</sup> que se mantiene como principal polo de desarrollo económico.

En el periodo comprendido de 1930-1960 se incrementaron considerablemente los índices demográficos y se acentuó la migración del campo a la ciudad. Posteriormente, de 1980-2000 se reduce este fenómeno migratorio interno, por lo que la migración se produce al extranjero, especialmente a Estados Unidos de América. En el ámbito nacional, durante este último periodo, las políticas públicas intentan fomentar el desarrollo de otros centros de población para reducir el efecto en las grandes ciudades mexicanas (ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, entre otros), de esta manera adquieren relevancia las ciudades regionales (Oaxaca, Tampico, Mérida, entre otras), mientras que, por otro lado, se acentúa el retraso socioeconómico

<sup>8</sup> Sobre algunos aspectos urbanos de la ciudad de México véase Ward, Peter M., *México: una megaciudad*, México, Conaculta-Alianza, 1991; Ward, Peter M., *México megaciudad: desarrollo y política 1970-2002*, 2a. ed., México, Porrúa-El Colegio Mexiquense, 2004.



en el resto de regiones del país, especialmente rurales (Chiapas, Guerrero, Tlaxcala, etcétera).

En resumen, el sistema urbanístico mexicano se enfrenta, por un lado, al problema de la alta concentración de habitantes con sus consecuentes exigencias de infraestructura y equipamiento urbanos, suelo urbanizable, entre otras. Por el otro, debe afrontar la problemática de las —demográficamente— pequeñas poblaciones rurales (dispersas) que requieren de los servicios públicos más esenciales y que difícilmente pueden prever su diseño urbanístico en un plan.

Durante el siglo XX se mantiene esta dinámica, y algunos centros de población comienzan aumentar sus graves problemas de concentración de habitantes que exigen afrontar nuevos retos y nuevas políticas de ordenación de las ciudades. Desafortunadamente, esta época se caracteriza por la ineficacia de las políticas económicas, sociales y urbanas en todo el país.<sup>9</sup> Se producen graves problemas urbanísticos en los centros de población mexicanos: las grandes zonas conurbadas (ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Veracruz, etcétera), las múltiples po-

<sup>9</sup> Sobre la velocidad del proceso de urbanización y los consecuentes problemas urbanísticos en México durante el siglo XX, véase Selby, Henry A. *et al.*, *La familia en el México urbano*, México, Conaculta, 1994, pp. 59 y 60.

blaciones rurales dispersas en grandes extensiones y las ciudades medias que intentan situarse como un punto de equilibrio urbanístico respecto de ambos extremos (Tampico, Mérida, Xalapa, Córdoba, Orizaba, etcétera).<sup>10</sup>

Finalmente, la realidad urbanística mexicana se ha venido caracterizando por “la velocidad y el desorden en la configuración de un modelo territorial específico. Si bien es cierto que la mayor parte de los problemas de ordenación territorial y urbana se evidencian en los grandes centros urbanos de México (por ejemplo, la ciudad de México y su zona metropolitana)”,<sup>11</sup> “de esta misma problemática no están exentos aquellos centros urbanos con un número de población menor respecto de las grandes ciudades mexicanas”.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Así, Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 241.

<sup>11</sup> “El proceso de urbanización se centró en la zona centro del país, particularmente en el Distrito Federal y en el Estado de México; este hecho marcó el patrón de distribución de la población en la República mexicana. En la actualidad el 50% de la población total se localiza en sólo siete entidades federativas: las dos mencionadas anteriormente más Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán”, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, Sedesol, 2001, p. 37.

<sup>12</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, “El sistema de planeamiento territorial en el estado de Veracruz”, *Lex*, México, núm. 85, julio de 2002, pp. 38 y ss.

El sistema urbanístico mexicano se identifica por ser un sistema en el que el precio del suelo se somete a las fuerzas del mercado incontrolado, alta especulación del suelo, la desigualdad en el sistema urbanístico, la notoria inactividad estatal que intenta paliar el problema con soluciones parciales e insuficientes, la descoordinación entre los sujetos jurídico-públicos territoriales, la precaria capacidad económica y de decisión municipal en asuntos urbanísticos, entre otros.<sup>13</sup>

En este orden de ideas, la masiva concentración de habitantes en las ciudades aunado a una raquíta previsión (política, económica, jurídica, etcétera) de un modelo urbano de crecimiento ordenado, ocasiona desafortunados problemas e inconvenientes para elevar el nivel de calidad de vida de los ciudadanos (asentamientos irregulares, asentamientos en zonas de alto riesgo, falta de vivienda, infraestructura y equipamiento urbanos, daños ambientales, etcétera).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Véase Castells, Manuel, *Capital multinacional, Estados nacionales y comunidades locales*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 2005, p. 15.

<sup>14</sup> Como se ha mencionado, “la división entre ricos y pobres sigue siendo muy pronunciada y la pobreza urbana ensombrece a toda Latinoamérica”. Gilbert, Alan, *La ciudad latinoamericana*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 48 y 49. Al respecto, se ha dicho que en el último tercio del siglo XX se incrementó

Evidentemente, las políticas no han sido suficientes<sup>15</sup> para afrontar los distintos problemas urbanos de los centros de población del país, se puede verificar que el urbanismo mexicano de las últimas décadas carece de racionalidad y previsibilidad de un modelo territorial coherente (nacional, estatal, regional y municipal), una incontrolada actividad de la administración urbanística muchas veces sometida a intereses de pequeños grupos políticos que le ubican en la desviación del poder, el abuso del derecho y el fraude de ley, así como la carencia de instrumentos eficaces de planeamiento y disciplina urbanística que, indudablemente, se aparta de los principios constitucionales (democracia, sistema

“de un 25% de la población urbana del mundo en 1920, hasta un 51% en 1980, el problema urbano del tercer mundo se convirtió, básicamente, en un «problema de asentamientos ilegales»”. Castells, Manuel, *op. cit.*, nota anterior, p. 9. Sobre los retos demográficos y urbanísticos mexicanos de las próximas décadas, véase Olivera Lozano, Guillermo, “Reformas municipal y agraria, expansión urbano regional y gestión del suelo urbano en México”, *Economía, Sociedad y Territorio*, Toluca, núm. 17, 2005, pp. 121-128.

<sup>15</sup> Se ha mencionado que “las necesidades habitacionales de los llamados «sectores populares» urbanos no han sido satisfechos ni mediante el mercado inmobiliario formal ni por los programas públicos de vivienda”. Duhau, Emilio y Schteingart, Martha, “La urbanización popular en la ciudad de México”, *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2002 (reimp.), p. 29.

federal, función social de la propiedad, calidad de vida de la población rural y urbana, legalidad de la administración, entre otros).

No obstante, la dinámica urbanística necesariamente debe perfeccionarse, y, en este sentido, las normas del sistema jurídico que regulan el diseño y construcción de ciudades deben responder a la realidad. Es necesario mencionar que las normas urbanísticas mexicanas en su evolución han adquirido sustancia propia y características específicas que les permiten diferenciarse del resto, llegando a conformar el derecho urbanístico.

## II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS Y CONFORMACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO

Sin ánimo de desarrollar un análisis profundo de la evolución del sistema jurídico urbanístico en México, hay que mencionar que durante la época prehispánica —como se ha dicho— puede identificarse un modelo (teotihuacano) que establece una serie de criterios institucionales que establecían cómo, dónde, y con qué dimensiones debían construirse los principales edificios (políticos, militares, religiosos, vivienda, etcétera) en los que se conformaba la ciudad.

Posteriormente, el modelo español establece sus ciudades atendiendo a las disposiciones sobre fundación de nuevos centros de población con base en criterios especialmente geográficos y climáticos, de manera que hicieran el asentamiento saludable y cómodo.<sup>16</sup> En términos generales, el diseño urbanístico europeo consistió en “la plaza central alrededor de la cual se reubicaran la iglesia o la catedral, las oficinas de gobierno y las casas de la élite aún siguen formando el centro, tal como el plano reticular que parte de la plaza central —en la medida en que permite la topografía— continúa presentando la base de la moderna distribución de ciudades”,<sup>17</sup> mientras que para las localidades costeras

<sup>16</sup> Como menciona el Acta de Fundación de Villa Real (1528), que la Provincia de Chiapa no debía estar asentada en ese territorio (hoy, Chiapa de Corzo) ya que era “tierra caliente e de algunas cienegas, e muchos mosquitos e murciélagos, enferma para los pobladores... Por lo cual conviene mudar asiento...”. Por tanto, en el nuevo valle “hay e concurren las calidades necesarias para la dicha población, por se la tierra fría, e en ella haber el río e fuentes de muy buena agua e prados, e pasos e aires, e la tierra e sitio para la dicha villa enjuto e sano al parecer del médico que al presente halló...”.

<sup>17</sup> Como expone el autor, “tanto los españoles como los portugueses trazaron ciudades conforme a un plano fijo muy similar al de su país de origen”. Gilbert, Alan, *op. cit.*, nota 14, p. 42. Así, la fundación de San Cristóbal de las Casas inició —urbanísticamente— cuando Diegos de Mazariegos ordena

...la plaza se traslada a la costa, siendo ésta protegida por un fuerte a la vez que servía para limitar el área residencial de la zona. Formando un cinturón alrededor de la plaza se construía una zona intermedia que se diferenciaba del centro por la utilización que se hacía del suelo y por los usos arquitectónicos. Esta zona solía estar constituida por conventos y monasterios, incluido en los primeros la escuela.<sup>18</sup>

Es necesario mencionar que en el diseño urbanístico de los centros de población españoles se aplicaron las normas de ensanche y alineación del reino a través de capitulaciones que dieron origen a las ordenanzas reales. Puede citarse, entre otras, las Ordenanzas de Descubrimientos y Nuevas Poblaciones de Felipe II, aplicable, por citar un ejemplo, a la Villa de San Christoual de los Llanos —hoy San Cristóbal de las Casas, Chiapas—,<sup>19</sup> en las que

“tomad como punto de partir el lugar de esta hoguera, y trazad con los soldados las primeras calles de esta villa. Dejaréis lugar para la iglesia de Nuestra Señora y para las casas consistoriales”. Morales, Heberto, *Jovel serenata a la gente menuda*, México, Porrúa-Gobierno del Estado de Chiapas, 1992, p. 264.

<sup>18</sup> Ayala, Manuel Josef de, *Diccionario de Gobierno y Legislación de Indias*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1988, t. III, voz Ciudad, p. 180.

<sup>19</sup> Se respeta la ortografía de la época. Cédula de 1o. de marzo de 1535.

se establecían las dimensiones, características y destino del suelo de las “peonías” y las “caballerías”.<sup>20</sup> En este sentido, la Corona española se preocupó de desarrollar asentamientos en el *nuevo mundo* que tuvieran un orden urbano, de manera que, la población del continente americano se hiciera sobre “la base de unas reglas fijas que recogían muchas de las concepciones tomistas acerca de cómo debía disponerse ordenadamente una ciudad para permitir la mejor vida de sus vecinos y facilitar la consecución del fin común”.<sup>21</sup>

Durante la época independiente, las normas urbanísticas fueron imitadas de su herencia española, ya que la actividad normativa estaba centrada en re-

<sup>20</sup> Artigas, Juan B., *La arquitectura de San Cristóbal de las Casas*, México, Gobierno del Estado de Chiapas-UNAM, 1991, pp. 17 y 18. Al establecerse una “ciudad en las Indias se determinaban tres géneros distintos de bienes: los destinados a la planta de la ciudad, distribuidos en solares que asignarían a los edificios públicos y a los vecinos para sus casas y moradas; los bienes comunes de la ciudad, tales como ejidos y dehesas; y los bienes propios de la ciudad, cuyas rentas tocarían a su cabildo”. Barrientos Grandón, Javier, *op. cit.*, nota 7, p. 215.

<sup>21</sup> *Idem.* Como expone Barrientos en esta idea se encuentra “la explicación de la esencial unidad de planta y disposición de las ciudades americanas de fundación indiana y lo que más las diferencia de las ciudades de los reinos europeos que, con una muchísimo más larga historia, habían nacido y crecido sin una planta fija y uniforme”.



gular los aspectos estructurales del país y se evidenciaba una alta inestabilidad política nacional. Además, en los inicios de la época independiente no se registra una gran actividad urbana en los centros de población. De la lectura de los textos normativos más importantes se comprueba la ausencia de referencia a la materia urbanística, así, por ejemplo, el Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana (22 de octubre de 1814) únicamente hacía mención a que la felicidad del pueblo y de cada uno de sus ciudadanos estaba relacionada con el “goce de la ...propiedad y libertad” (artículo 24). La Constitución de Cádiz (19 de marzo de 1812) establecía como facultad de las Cortes, “aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino” (fracción vigésima tercera, artículo 131). En el ámbito municipal, establecía (artículo 321) que el ayuntamiento estaría a cargo de “la policía de salubridad y comodidad” (fracción primera), y de “cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, ...y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato” (fracción séptima).

Posteriormente, la Constitución de 1857 otorgaba al Congreso la facultad para “fijar las reglas á que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos...” (artículo 72, fracción XXIV). Por tanto, durante este largo perio-

do no es posible identificar un sistema jurídico-urbanístico en México.

Centrándose en la Constitución de 1917, inicialmente, el texto constitucional no se pronunció acerca de la materia urbanística o de ordenación de las ciudades, sino que el fundamento constitucional de la regulación se justificó en materia de población,<sup>22</sup> sanidad de las construcciones<sup>23</sup> y creación de nuevos centros de población, entre otros,<sup>24</sup> por lo que se produjo la interpretación extensiva de algunos títulos competenciales.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Véase la Ley de Población, del 23 de diciembre de 1947.

<sup>23</sup> El Código sanitario, del 13 de marzo de 1973, regulaba que todas las construcciones y edificios (habitación, comercio e industria...) debían contar con estándares sanitarios (ventilación, iluminación, instalaciones sanitarias, etcétera), además de prever la inspección de la autoridad sanitaria y la obligación de los propietarios de construcciones y terrenos urbanos (artículos 79, 80 y 83-85).

<sup>24</sup> Para el estudio sobre la situación del sistema urbanístico mexicano de 1968 a 1978, véase Azuela de la Cueva, Antonio, “El derecho urbanístico. La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, t. I, núm. 10, julio de 1978.

<sup>25</sup> Como claros ejemplos de esta tendencia pueden mencionarse, por un lado, en la materia de “monumentos arqueológicos” que, aunque no estaba prevista en la CF, el Pleno de la SCJN determinó que esta materia era federal debido a que —desde su perspectiva— era “innegable” “que están íntima-

El derecho urbanístico mexicano tiene su momento más importante de consolidación con la reforma constitucional publicada en *DOF* de 6 de febrero de 1976, que introduce expresamente en el texto constitucional federal, la materia de ordenación del suelo o, siguiendo la denominación constitucional, “asentamientos humanos”. De manera que, antes de esta reforma y durante un largo periodo, no se podía hablar propiamente de un sistema urbanístico, ya que, las normas que regulaban estas actividades estaban diseminadas en otras materias, por lo que el aspecto jurídico del urbanismo mexicano se calificó de “conjunto inorgánico de normas dispersas, contradictorias y carentes de contenidos fundamentales”.<sup>26</sup>

En definitiva, hay que afirmar que esta reforma constitucional de 1976 da origen y contenido al

mente relacionados con la cultura general”. Tesis 83, Pleno, *Apéndice 2000*, quinta época, t. I, p. 248. Por el otro, la materia de “medio ambiente” que originalmente no se previó en la CF, y que el Pleno de la SCJN justificó la *legislación ambiental* de la época a través de las competencias expresas de “salubridad general de la República”, ya que, según el Pleno, “ciertamente, lo relativo al medio ambiente tiene estrecho vínculo con la salud humana, pues la existencia de ésta está condicionada con la de los elementos que la rodean, de tal manera, ...el medio ambiente es una cuestión que atañe a la salud pública”. Tesis 2285, Pleno, *Apéndice 2000*, séptima época, t. I, p. 1587.

<sup>26</sup> Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, nota 24, p. 597.

derecho urbanístico mexicano específico y sistemático.

La reforma de 1976 es trascendental para el sistema jurídico urbanístico, ya que introduce, directamente, la referencia a la ordenación de los centros de población, utilización del suelo y ordenación de los asentamientos humanos como actividad esencial del Estado (*lato sensu*), además de distribuir las competencias en esta materia.

La reforma constitucional fue integral, ya que se modificó el párrafo 3 del artículo 27 de la CF, para mencionar que “...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...”. Igualmente, se introdujo como facultad del Congreso de la Unión la de “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución” (fracción XXIX-C, artículo 73). Y finalmente, esta reforma —en el artículo 115 constitucional— hace mención

expresa a la potestad reglamentaria municipal en materia de centros de población (fracción IV) y la necesaria colaboración entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en el caso de zonas conurbadas (fracción V), conforme a la “ley en la materia”. En consecuencia, se comenzaron a publicar normas urbanísticas que desarrollaran las disposiciones constitucionales.

En este sentido, el Poder Legislativo federal, en ejercicio de sus “recientes” facultades normativas en la materia, aprobó la primera Ley General de Asentamientos Humanos del país, del 26 de mayo de 1976 —desde ahora LGAH76—. Esta Ley federal intentó organizar y sistematizar todo el ordenamiento jurídico urbanístico en México.<sup>27</sup> Los avances de esta Ley fueron, sin duda, significativos, ya que estableció las normas básicas para planear los centros de población (fracción II, artículo 1o., LGAH76) y di-

<sup>27</sup> Se ha dicho que esta Ley, “es la pieza central de dicho régimen [planeación urbana] y constituye un importante marco de referencia de la acción gubernamental sobre los procesos de urbanización, ya que conjuga la racionalidad de la planeación con los principios ideológicos del Estado mexicano posrevolucionario expresados en la Constitución”. Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1999, p. 23. El autor ofrece una exposición clara sobre las reacciones que produjo esta Ley (pp. 31-56).

señó un sistema de planeamiento del suelo sistematizado: programa sectorial de desarrollo urbano (federal), programas estatales de desarrollo urbano, programas de ordenación de zona conurbada (interadministrativo), y planes y programas municipales.<sup>28</sup> De esta manera, el concepto “plan” o “programa”, desde el inicio, viene a ubicarse en un sitio principal del sistema urbanístico en México, ya que, esencialmente, desarrollan las determinaciones de las leyes (federales y estatales) e intentan diseñar el modelo territorial (nacional, estatal y municipal) a aplicar en el futuro.

Por otra parte, cada una de las entidades federativas, intentando seguir las determinaciones de la LGAH76, aprobaron sus propias leyes urbanísticas, las cuales, en algunos aspectos, difícilmente respetaban la regulación federal, especialmente en el tema de la capacidad de decisión de los municipios en la aprobación del planeamiento urbanístico municipal.<sup>29</sup> No obstante, con estas bases constitucionales y legales, el derecho urbanístico mexicano inicia un desarrollo propio y diferenciado.

<sup>28</sup> Artículo 4o. de la LGAH76. Por ejemplo, el Plan General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, del 15 de diciembre de 1976.

<sup>29</sup> Por ejemplo, la Ley núm. 188, de Asentamientos Humanos del Estado de Veracruz, del 17 de febrero de 1977.

Posteriormente, el 21 de julio de 1993, la Ley General de Asentamientos Humanos —desde ahora LGAH— abroga la LGAH76, para perfeccionar la regulación en la materia, otorgar mayores competencias a los municipios, garantizar la participación ciudadana, mejorar las bases de la concurrencia de los sujetos jurídico-públicos territoriales, ampliar (“liberalizar”) las opciones de inversión privada en el mercado inmobiliario y proyectos urbanísticos, entre otras.

### III. URBANISMO Y DERECHO

Como se ha mencionado, el derecho que regulaba los procesos de urbanización había permanecido disperso dentro de otras materias jurídicas. No obstante, hay que resaltar que, si bien es cierto, el derecho urbanístico es una “parte especial del derecho administrativo”, en ocasiones requiere el conocimiento de otras áreas del derecho (constitucional, civil, penal, etcétera).

Esta parte especial es de reciente conformación en el sistema jurídico mexicano (1976). Esto se debe a que, antes del proceso de industrialización mexicano, las actividades de urbanización no ocasionaban grandes problemas normativos, y, por tanto, las normas sanitarias y de población eran su-

ficientes para las necesidades urbanas de la época. Sin embargo, el desarrollo económico e industrial del país ocasionó que se incrementaran considerablemente las actuaciones urbanísticas y su posible incompatibilidad con el interés general, produciendo la ineficacia de los títulos competenciales y de las normas existentes hasta el momento,<sup>30</sup> exigiendo, por tanto, la actualización normativa que regulara una actuación más concreta y eficaz del poder público, necesariamente, a través de una concreta habilitación jurídica al respecto.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Como afirma López Ramón, “los directos orígenes de la disciplina se encuentran en el siglo XIX: la reacción frente a los fenómenos de marginación urbana característicos de la ciudad industrial determinó el desarrollo del urbanismo moderno y de su correspondiente régimen jurídico”. López Ramón, Fernando, *Introducción al derecho urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, 2005, p. 16.

<sup>31</sup> Después de las reformas constitucionales de 1976, inevitablemente, se produce un efecto en las estructuras de las administraciones públicas. En el ámbito federal se crean una serie de órganos administrativos urbanísticos: Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, comisiones intersecretariales de vivienda, entre otras. Actualmente, se ha modificado sustancialmente este diseño administrativo inicial. Sobre la situación jurídica y administrativa que imperaba en el sistema urbanístico mexicano de 1970-1976 remito al lector a Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, nota 24, pp. 595 y 596, especialmente.



El *urbanismo* se concibe, esencialmente, como una actividad de los poderes públicos encaminada a controlar y vigilar los procesos de urbanización. Consecuentemente, el Estado (*lato sensu*) debe dictar las normas necesarias para regular esta trascendental actividad en la sociedad contemporánea, principalmente, los límites al derecho de propiedad, así como la ordenación y transformación del suelo (desarrollo urbano).

En este sentido, el *régimen jurídico-urbanístico* consiste en el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos urbanos de planificación, urbanización, edificación y vigilancia o, como dispone la CF, aquellas normas que se encargan de “planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” (párrafo 3, artículo 27).

#### IV. LA MATERIA DE URBANISMO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO

##### 1. *Asentamientos humanos y urbanismo*

En primer lugar, hay que advertir que en el texto constitucional federal no se hace ninguna mención expresa sobre la materia de urbanismo. No obstante, eso no implica que la ordenación de los centros de población haya quedado olvidada por la CF.

Existe otro título competencial que se identifica claramente con el urbanismo y que la Constitución define como “asentamientos humanos”. Este es el caso de la fracción III del artículo 27 de la CF, que establece que, dentro de la función social de la propiedad se encuentra el “ordenar los asentamientos humanos”. Esta es la primera mención constitucional a la materia de asentamientos humanos, consecuentemente, el texto fundamental distribuye las competencias en la materia, tanto en su aspecto horizontal como en el vertical.<sup>32</sup>

El derecho positivo entiende por *asentamiento humano* el “establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran” (artículo 2o., fracción II de la LGAH).<sup>33</sup>

En este sentido, se advierte, claramente, que el contenido de esta materia son todas las actividades que inciden en la ordenación no sólo de los centros de población (diseño de ciudades, calificación y clasificación del suelo, tipos de viviendas, infraestructura y equipamiento urbanos, etcétera), sino

<sup>32</sup> Véase *infra* capítulo III.

<sup>33</sup> En el mismo sentido, fracción II, artículo 6o., Ley de Desarrollo Urbano de Chiapas, del 3 de diciembre de 1997 (LDUCh).

también se refiere a aspectos que rebasan el modelo urbanístico y que involucran aspectos de ordenación territorial (zonas de preservación ecológica, vías de comunicación, instalaciones militares, puertos y aeropuertos, etcétera).

Por ello, a lo largo de estas páginas nos referiremos a los aspectos de asentamientos humanos como *urbanismo* y a los aspectos que rebasan la estricta realidad urbana (la ciudad) como *ordenación del territorio* —la *Raumordnung* alemana—, auténtica función pública de visión global, coordinadora e integral, diferenciada del urbanismo.

Hay que precisar que una parte de la doctrina<sup>34</sup> y, especialmente, el derecho positivo consideran que la materia de asentamientos humanos va más allá del simple fenómeno urbano para considerar aspectos regionales, económicos y sectoriales, de manera que, ante una falta de mención constitucional a la ordenación del territorio, se entiende que los asentamientos humanos engloban asuntos más amplios que el urbanismo.

Ahora bien, no sucede lo mismo en el caso de la legislación estatal que ha comenzado a abandonar el concepto de asentamientos humanos para acercarse al concepto de urbanismo.

<sup>34</sup> Véase Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 10, pp. 246 y 247.

Cabe advertir que, de acuerdo con la disposición del artículo tercero transitorio de la LGAH, las entidades federativas tuvieron el plazo de un año, contado a partir del 22 de julio de 1993, para adecuar sus legislaciones estatales en la materia, a la normativa general de la Ley federal. Únicamente para citar un par de ejemplos, en el caso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se ha reformado la legislación para derogar la Ley núm. 188, de Asentamientos Humanos, de 1977 y aprobar —con bastante retraso— la Ley núm. 26, de Desarrollo Regional y Urbano de Veracruz, de 1999 (desde ahora LDRUV).<sup>35</sup> En el caso del estado de Chiapas, su legislación ha optado directamente por el concepto de “desarrollo urbano”. Ambas regulaciones de desarrollo de la ley general se han apartado del concepto “asentamientos humanos” para acercarse al concepto técnico de “urbanismo”.

## *2. Identificación y delimitación material. Asentamientos humanos: ¿ordenación del territorio y urbanismo?*

Resulta preceptivo hacer una reflexión acerca del significado, alcance y posibilidades de la mate-

<sup>35</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Estado*, de 17 de abril de 1999.

ria de asentamientos humanos, lo que permitirá comprender, en su justa dimensión, dicha materia, saber qué ofrece al sistema jurídico y cuáles son sus posibles limitaciones.

Como se ha dicho, asentamientos humanos es el concepto material que utiliza la CF para regular el fenómeno urbano en el país. Sin embargo, de la redacción constitucional, y el posterior desarrollo legislativo federal y estatal, se produce una falta de delimitación del contenido de la propia materia. Es decir, de la lectura de las normas urbanísticas mexicanas se comprueba que la materia de asentamientos humanos regula algo más que el fenómeno urbano propiamente dicho, y llevan su regulación más lejos de estas determinaciones, alcanzando a otros sistemas “naturales” y “materiales” que se relacionan con los centros de población y que se acercan a lo que se denomina “ordenación territorial de los asentamientos humanos” (artículo 2o., fracción XIV, LGAH), de manera que, claramente, se identifican conceptos más amplios que el urbanismo (desarrollo regional, ordenación territorial, sistemas de convivencia, desarrollo sustentable, entre otros) y que integran los asentamientos humanos.

Siguiendo el nacimiento y evolución de la materia de asentamientos humanos en el sistema jurídico mexicano, se evidencia la relación directa entre los procesos de urbanización con el equilibrio territo-

rial y el desarrollo económico de la región. Es decir, que esta materia se refiere a la *ordenación territorial*, ya que parte de la concepción de que la ordenación territorial no sólo se refiere a los aspectos urbanos (*stricto sensu*), sino que incluye otro tipo de materias, como medio ambiente, puertos, aeropuertos, carreteras, desarrollo económico, instalaciones militares, grandes obras públicas, etcétera.<sup>36</sup>

Hay que mencionar que los sistemas territoriales más avanzados se distinguen por la diferenciación material entre urbanismo y ordenación del territorio. En consecuencia, existe una delimitación conceptual y material más clara que permite facilitar el entendimiento de acciones que inciden sobre el espacio físico territorial.

En este orden de ideas, la materia de urbanismo se refiere a los aspectos de la ciudad, de los centros de población, del fenómeno urbano (*stricto sensu*), mientras que, una vez que la realidad urbana va rebasando aspectos meramente locales y aumentan su influencia más allá del proceso de urbanización, comienzan a involucrar aspectos y materias que no forman parte del urbanismo y que se ubican en otro título competencial más amplio como la ordenación del territorio.

<sup>36</sup> Esta diferenciación se produce en los sistemas alemán y español, por citar sólo algunos ejemplos.

Ahora bien, aunque no existe una posición uniforme acerca del nacimiento de la ordenación del territorio como función pública diferenciada, pueden distinguirse dos posturas esenciales.<sup>37</sup> La doctrina mayoritaria coincide en afirmar que el origen de la ordenación del territorio se encuentra en el ámbito territorial, en el urbanismo<sup>38</sup> concretamente, ya que, adquiere sustancia propia en el momento en que el urbanismo rebasa el aspecto meramente local o urbano, este es el significado que tiene en el sistema jurídico alemán (*Raumordnung*).<sup>39</sup> Así, el urbanismo —identificado como referencia a los asentamientos humanos— sólo hace frente a problemas *ad intra* de los centros de población sin consecuencias supraurbanas, que, posteriormente, ante el imparable efecto de atracción de población de los

<sup>37</sup> Para una lectura más amplia de este tema, remito al lector a Jiménez Dorantes, Manuel, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 55 y ss.

<sup>38</sup> Así, Carceller Fernández, Antonio, *Instituciones de derecho urbanístico*, 5a. ed., Madrid, Montecorvo, 1992, pp. 26 y ss.; García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho urbanístico*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1981, pp. 37 y ss.; Bassols Coma, Martín, “Panorama del derecho urbanístico español”, *RDU*, Madrid, núm. 100, octubre-diciembre de 1986, pp. 110 y ss.; López Ramón, Fernando, *op. cit.*, nota 30, pp. 56 y 57, entre otros.

<sup>39</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, nota 37, pp. 56 y 57.

mayores centros de población, el urbanismo se centró en la ordenación de los espacios que rodean a los mismos y en los que la ciudad ejerce su influencia (urbanismo de extrarradio).

Ante el efecto de atracción que ejercen los principales centros de población, el urbanismo va quedando reservado sólo para la ordenación de las ciudades, mientras que los aspectos territoriales globales se regulan a través de la moderna ordenación del territorio. Las exigencias territoriales de la sociedad actual y los diversos sistemas de planeamiento con repercusión territorial de distintas administraciones públicas van conformando la visión integradora de la función de ordenación del territorio.

Otra parte de la doctrina especializada afirma que el origen de la ordenación del territorio no proviene del ámbito territorial o físico, sino que tiene su origen en los aspectos de desarrollo económico y su respectivo sistema de planeamiento. Esta visión se centra, en primer término, en una macroplanificación ejecutada por los planes económicos nacionales que, ante su ambiciosa pretensión y comprobada ineficacia,<sup>40</sup> surgió de la necesidad de llevar a

<sup>40</sup> Harris ha resaltado que “la vieja agenda económica —el desarrollo económico nacional— está decayendo, en parte porque el territorio nacional es cada vez menos claro en cuanto



cabo una planeación particularizada (desarrollo regional) que atienda cada una de las necesidades de cada región del país. Esta visión coincide con el modelo de la *Aménagement du territoire* francesa, que va “estrechamente vinculada con la planificación económica”, siguiendo a Pomed Sánchez, “la Ordenación del Territorio en Francia ha sido sinónimo de política económica regional”.<sup>41</sup>

Por lo que respecta al modelo mexicano, habría que mencionar que la función de ordenación del territorio tiene un origen económico —al estilo francés—, ya que tiene como característica primordial la referencia a aspectos de política económica,<sup>42</sup> lo que permite el impulso a un sistema “descentralizado” a favor de las entidades federativas. Así, el

entidad económica y el gobierno ya no puede tratar la actividad en ese territorio como si fuera autónoma, susceptible de una dirección unilateral y exclusiva”. Harris, Nigel, “Globalización y tendencias en la gestión de las ciudades”, *Gestión y Política Pública*, México, núm. 1, 2006, p. 195.

<sup>41</sup> Pomed Sánchez, Luis A., “¿El abandono de la concepción francesa de la ordenación del territorio?”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, núms. 6 y 7, junio-diciembre de 1995, pp. 422 y 423.

<sup>42</sup> La mayor parte de la doctrina mexicana en la materia entiende este origen económico. Por ejemplo, Olivera entiende que “...la planeación del desarrollo urbano y la promoción del crecimiento económico de las ciudades, que son una misma cosa”. Olivera Lozano, Guillermo, *op. cit.*, nota 14, p. 132.

artículo 3o. de la LGAH establece como objetivos del desarrollo [urbano] “el desarrollo socioeconómico sustentable” (fracción II), “la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio” (fracción III), además, “la adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población” (fracción IV).

Asimismo, existen diversas experiencias de ordenación como los instrumentos de desarrollo económico y social que han diseñado, por ejemplo, las medidas económicas de la Federación para potenciar las actividades públicas (estatales o municipales) en materia de desarrollo urbano, como el programa de “ciudades medias” o los “ramos” del presupuesto federal con directa incidencia territorial. De esta manera, se ha intentado superar los evidentes desequilibrios económicos regionales bajo la perspectiva del desarrollo regional.<sup>43</sup>

Ahora bien, es necesario exponer que en México no se produce la diferenciación competencial entre urbanismo y ordenación del territorio, ya que ambas materias con sus respectivos contenidos —cer-

<sup>43</sup> Al respecto, Valencia Carmona expone que “la expresión «desarrollo regional», lamentablemente como instrumento de planificación no ha logrado permear en nuestro medio, y menos ha estado presente en las actividades de los gobiernos de los Estados y los Municipios”. Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 10, p. 247.

canos, pero no idénticos— se intentan desarrollar (con escasa precisión) en un mismo título competencial (asentamientos humanos). Además, que la regulación sobre una misma valoración produce graves imprecisiones al sistema de distribución competencial establecido por la CF, especialmente para la “cláusula residual” del artículo 124.

Otro elemento a considerar es la utilización de conceptos que no tienen un origen y concepción jurídica, lo que complica su pacífica inserción en el sistema jurídico, y el correcto entendimiento del sistema de ordenación del suelo en México. Como se hace evidente en los textos legales y más allá de una mera cuestión nominativa de dichas leyes, se utilizan conceptos como “desarrollo urbano”, “desarrollo regional”, “desarrollo sustentable”, “desarrollo integral” que se refieren a aspectos más amplios de la ordenación del suelo (urbana) y se ubican en la ordenación territorial con una visión global e integral. Es decir, las normas federales y estatales incluyen, en una misma normativa, cuestiones territoriales diversas, por lo que, regulan aspectos supralocales y globales que coinciden—como ya se mencionó— con la denominada ordenación del territorio y aspectos meramente urbanísticos o locales (urbanismo).<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Con esto no quiero decir, que la ordenación del territorio y el urbanismo no puedan ser materias reguladas en una mis-

Esta amplitud aumenta la complejidad del sistema de distribución competencial y tiene como resultado un excesivo número de instrumentos de planeamiento sin un adecuado sistema de cooperación y coordinación, lo que complica la ordenación eficaz del territorio municipal y de las entidades federativas y, por ende, de sus centros de población, incrementando la posibilidad de incompatibilidad entre las decisiones de ámbitos territorial y urbanístico adoptadas por las entidades territoriales en los distintos instrumentos de ordenación.

Desde nuestro particular punto de vista, el sistema de ordenación territorial en México no debe seguir operando con la indeterminación que provoca el concepto de asentamientos humanos, ya que, siguiendo la dinámica del sistema federal mexicano, ha propiciado la excesiva intervención federal so-

ma ley. Sin embargo, las leyes sobre asentamientos humanos mezclan aspectos propios de la ordenación del territorio y con aspectos del urbanismo en un mismo concepto: desarrollo regional (por ejemplo, artículo 2o., fracción III de la LDRUV), lo que produce un aumento de la compleja diferenciación de materias con incidencia territorial. Aún más, el conjunto de normas mexicanas sobre ordenación del suelo fundamentan el contenido de su regulación en el concepto de *desarrollo regional*, este concepto no deriva del ámbito jurídico, sino que es un concepto que proviene de la economía y, por tanto, no distingue los principios organizativos y competenciales que la ciencia jurídica reconoce.

bre los ámbitos de actuación (normativos y ejecutivos) de las entidades federativas<sup>45</sup> y de ambos sobre los municipios.

Ante la dispersión conceptual, la complejidad de la regulación en la materia y la evidente diferencia entre asuntos públicos (ordenación del territorio y urbanismo), es necesario diferenciar los títulos competenciales, como empiezan a hacerlo las leyes de algunas de las entidades federativas,<sup>46</sup> para esta-

<sup>45</sup> Como claros ejemplos de esta tendencia a justificar la actuación de la Federación en materias que no están *expresamente* mencionadas en el texto constitucional pueden mencionarse la materia de “monumentos arqueológicos” que, aunque no estaba prevista en la CF, el Pleno de la SCJN determinó que esta materia era federal debido a que —desde su perspectiva— era “innegable” “que están íntimamente relacionados con la cultura general” prevista a favor de la Federación. Tesis 83, *cit.*, nota 25, p. 248. Y la materia de “medio ambiente” que originalmente no se previó en la CF, y que el Pleno de la SCJN justificó la *legislación ambiental* de la época a través de las competencias expresas de “salubridad general de la República”, ya que, según el Pleno, “ciertamente, lo relativo al medio ambiente tiene estrecho vínculo con la salud humana, pues la existencia de ésta está condicionada con la de los elementos que la rodean, de tal manera, ...el medio ambiente es una cuestión que atañe a la salud pública”. Tesis 2285, *cit.*, nota 25, p. 1587.

<sup>46</sup> Véase Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, del 3 de marzo de 1999, Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos, del

blecer un parámetro de delimitación de la actuación de la Federación, las entidades federativas y los municipios más nítido y eficiente.

## V. EL FIN ESENCIAL DEL URBANISMO

El urbanismo como función pública se ve justificado por la consecución de algunos fines jurídicamente relevantes. Por ello, los sujetos jurídico-públicos tienen la obligación de aplicar todas sus herramientas para el cumplimiento de los fines que se les encomiendan. Por tanto, es necesario que tomen en consideración los aspectos de ordenación de los centros de población mexicanos para alcanzar su objetivo final: “lograr ...el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”, como lo establece el artículo 27, fracción III, CF.

El urbanismo es, por disposición constitucional (párrafo 3, artículo 27), de naturaleza pública, por lo que el Estado (*lato sensu*) está obligado a controlar la utilización racional del suelo de acuerdo con el interés general, mediante los instrumentos jurídicos (especialmente, normas y planificación). En consecuencia, el urbanismo es asunto público que

23 de agosto de 2000, Ley para el Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, del 26 de septiembre de 2001, entre otras.

no tiene necesariamente que coincidir con la decisión o deseo de los propietarios del suelo, lo que implica una limitación para el ejercicio del derecho de propiedad urbana.<sup>47</sup>

La justificación de esta limitación a las decisiones particulares se basa en el interés público que implica la utilización racional del suelo y la ordenación coherente de la ciudad en la que todos sus habitantes —propietarios o no— conviven y desarrollan en condiciones óptimas.

Ahora bien, como se verá en la última parte de este trabajo, la condición pública del urbanismo —que posibilita el control y gestión del crecimiento de los centros de población— no implica, necesariamente, la participación directa de las administraciones públicas competentes, sino que las acciones en materia urbanística exigen el fomento público para que la iniciativa privada participe en la transformación del suelo.

La participación de particulares en el urbanismo fue una de las grandes motivaciones de la LGAH, no sólo en el ámbito del planeamiento que conservó de su antecesora LGAH76 (artículo 6o.), sino, es-

<sup>47</sup> Esta concepción constitucional de la propiedad tuvo su reflejo en el artículo 28, LGAH76: "...el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles... se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano...".

pecialmente, en la transformación del suelo por parte de la iniciativa privada, mediante políticas liberalizadoras del mercado de inmuebles.

La participación de la iniciativa privada en el urbanismo intenta funcionar —con algunas disfunciones— como detonador del desarrollo urbano en apoyo a las actividades públicas.

Durante el desarrollo de la actividad de ordenación urbana se ha demostrado que el planeamiento territorial es el mejor instrumento para colaborar en el logro de su objetivo esencial (mejorar las condiciones de la calidad de vida de la población), siempre y cuando opere dentro de un sistema coherente. Resulta evidente que la ley no puede prever todos los supuestos que impone la realidad de cada uno de los centros de población, por ello, la misma legislación remite su desarrollo y precisión al planeamiento urbanístico.