

URBANISMO Y DERECHO

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ

SUMARIO: I. *Generalidades*. II *La migración del campo a la ciudad*. III. *El derecho urbanístico*. IV. *Normativa jurídica federal en materia de urbanismo*. V. *La seguridad pública*. VI. *Los servicios públicos*. VII. *Epifonema*. VIII. *Bibliografía*.

En su contexto histórico, la ciudad en ocasiones crece y se transforma; en otras se atrofia, y siempre proyecta la imagen de las organizaciones humanas que han contribuido a su creación. Su estudio evidencia que la ciudad no tiene razón de ser en sí misma, pues sólo existe en la medida en que los seres humanos la habitan, y no sólo se compone de cemento y piedra, sino también de orden y de servicios, sin los cuales el asentamiento humano, por grande que sea, no pasará de ser un caserío. Convergamos: la ciudad exige orden y servicios.

El orden de la ciudad es el orden público, el cual alude tanto a su diseño ordenado por su normativa como a la coexistencia pacífica de sus habitantes, basada en la seguridad pública, cuyo propósito consiste en salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, en aras del derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; es decir, a estar seguro en el entorno sociopolítico humanitario y supraindividual.¹

En fin, en un sentido técnico, el orden público, como explica Rolando Tamayo y Salmorán, “se refiere al conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la “autonomía de la voluntad”) ni por la aplicación de derecho extranjero”.²

¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap-UNAM, 2003, p. 30.

² Tamayo y Salmorán, Rolando, “Orden público”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002, t. V, p. 351.

I. GENERALIDADES

La ciudad antigua se forma, al decir de Numa Dionisio Fustel de Coulanges, mediante la unión —no la fusión— de varias tribus, así como la tribu nació de la asociación de diversas fraternías, y cada una de éstas tuvo su origen en el agrupamiento de diferentes familias.

La familia, como la fraternía y la tribu griegas, se integró como ente independiente poseedor de un culto propio, especial para sus antepasados, diferente a los de las demás familias, distinto asimismo a los de las fraternías y tribus que integraba, culto vedado a todo extraño.

Una vez constituida una tribu, ya no se admitía en ella a ninguna otra fraternía o familia, mucho menos a otra tribu; dos tribus no eran capaces de fusionarse; el culto de cada una de ellas lo impedía, al no permitir el acceso de extraños. Mas, de la misma manera como varias fraternías se unieron para tener un culto común y formar una tribu, así también, sobre la base de respetar el culto propio de cada una y tener otro común, se asociaron varias tribus. El día en que se celebró esta alianza nació la ciudad.³

La tribu representa la vida nómada y guerrera basada en la tendencia salvaje y primitiva de los hombres. La ciudad significa el arraigo a la tierra, la estructura de la vida estable donde se depositan el saber, la riqueza y el trabajo, para crear —como su nombre lo indica— la civilización. Como señala Gabriel Alomar: “La ciudad es la obra maestra del instinto pacífico de la Humanidad”.⁴

II. LA MIGRACIÓN DEL CAMPO A LA CIUDAD

En las postrimerías del siglo XVIII dio principio, en el mundo occidental, la llamada Revolución Industrial, que modificó sustancialmente a la sociedad, a partir del empleo de la máquina como instrumento de producción y de transporte, creando el mito del progreso.

A dos siglos de distancia del inicio de la Revolución Industrial se advierte una despoblación de las zonas rurales, producto de un movimiento migratorio incesante del campo a la ciudad, que en algunos casos ha al-

³ Fustel de Coulanges, Numa Dionisio, *La ciudad antigua*, Barcelona, Iberia, 1961, p. 167.

⁴ Alomar, Gabriel, *Teoría de la ciudad*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, p. 17.

canzado dimensiones monstruosas para albergar a cerca de veinte millones de habitantes, a costa de que muchos de ellos destinen la cuarta parte de su tiempo a su transportación, vivan en habitaciones donde jamás entra un rayo de sol, y pasen largas temporadas sin poder contemplar la naturaleza, por no salir de la selva de asfalto.

México no es la excepción en este fenómeno universal de la corriente migratoria del campo a la ciudad, por lo que en el último medio siglo, de ser un país predominantemente rural, pasó a ser fundamentalmente urbano, no sólo porque las tres cuartas partes de su población viven en las ciudades —una de las cuales es la más grande del mundo—, sino porque en ellas se registra la mayoría de los procesos y acontecimientos socioeconómicos más importantes para la nación.

Tal es el resultado de ese proceso eminentemente demográfico que, dada su magnitud y velocidad, modifica radicalmente la composición rural y urbana de la población, así como la organización económica y social de la sociedad.

Por lo anterior, en lo sucesivo, no se debe pretender construir ciudades gigantescas, sino humanas, cuyo objetivo fundamental sea el adecuado desarrollo físico y moral de sus habitantes, donde la vivienda y los sitios de recreo y esparcimiento tengan prelación sobre las áreas industriales.

Ciudades cuyo diseño y estructura obedezcan primordialmente al bienestar y a la dignidad de los seres humanos que las habitan, propiciando una convivencia pacífica, ordenada, armónica y justa.⁵

III. EL DERECHO URBANÍSTICO

Para llegar a ese resultado, que se antoja utópico, es indispensable elaborar el marco jurídico adecuado, partiendo precisamente de la idea de que la ciudad se organice de acuerdo con el bienestar y la felicidad de los seres humanos que la habiten. Ese propósito alienta la aparición del derecho urbano o urbanístico.

Para Federico Spantigati, “La disciplina urbanística es un sistema unitario, un conjunto de instituciones jurídicas relacionadas y coordinadas entre sí”.⁶ En mi opinión, se puede entender el derecho urbanístico o urbano, como el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto consiste en re-

⁵ *Ibidem*, p. 21.

⁶ Spantigati, Federico, *Manual de derecho urbanístico*, Madrid, Montcor, 1978, p. 71.

gular las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de sus servicios públicos, con el fin de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana.

Acorde con la apreciación anterior, en nuestro país se pueden distinguir tres niveles diferentes en el derecho urbanístico: el federal, el de las entidades federativas y el municipal; de ellos me circunscribiré tan sólo al análisis y comentario del primero, o sea, al federal.

En la normativa urbana destacan, como materias fundamentales, la ordenación y regulación de los centros urbanos de población en sus rubros básicos, a saber: uso del suelo, medio ambiente, vivienda, obras públicas y servicios públicos.

Descuellan, asimismo, entre los aspectos primordiales del derecho urbano:

- La asignación de atribuciones al poder público para regular la sistematización y utilización del suelo;
- La regulación de la propiedad urbana conforme a las modalidades impuestas por el Estado;
- El establecimiento de los controles y de las sanciones que garanticen la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo;
- La instauración de controles y de sanciones que aseguren el uso del suelo urbano en los destinos predeterminados por el poder público;
- El control y la vigilancia de la ejecución de las obras públicas y de la prestación de los servicios públicos de la ciudad.

IV. NORMATIVA JURÍDICA FEDERAL EN MATERIA DE URBANISMO

El derecho positivo urbano de México tiene su base fundamental en la Constitución vigente en el país, y se integra, a nivel federal, con diversas disposiciones contenidas en diferentes ordenamientos, entre los que destacan la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Vivienda, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley

del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como los reglamentos, manuales y acuerdos derivados de tales ordenamientos legales.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Aun cuando desde el siglo pasado existen disposiciones jurídicas que regulan la vida urbana, el inicio de la sistematización formal del derecho urbano en México puede decirse que se da con la iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, remitida al poder revisor de la Constitución, por el presidente Luis Echeverría Álvarez, el 12 de noviembre de 1975.

Según la iniciativa referida, era impostergable la adopción de medidas encaminadas a frenar y disminuir los crecientes desniveles geográficos y sectoriales que impedían, o cuando menos obstaculizaban, el proceso de crecimiento. De ahí la necesidad insoslayable de precisar políticas y de orientar acciones para modificar el rumbo del movimiento urbano del país.

A juicio de la iniciativa mencionada, dependería de nuestro talento para vencer la dramática desigualdad entre el campo y la ciudad, el que pudiéramos transformar nuestro sistema macrocefálico de ciudades, en un desarrollo regional basado en centros urbanos razonablemente reducidos, para alcanzar metas de mayor productividad, crecimiento económico y justicia social.

Hacia hincapié, la iniciativa en cita, en que por presión de la elevada tasa demográfica y de la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad, se generaban múltiples contiendas sobre tenencia de la tierra, precarismo ilegal en su posesión, carencia de servicios públicos, vivienda inhumana, contaminación ambiental y grave perjuicio al ecosistema.

También puso de relieve, la multicitada iniciativa de reformas constitucionales, que la aparición de ciudades perdidas y de cinturones de miseria se debía, en gran medida, a la presión ejercida por quienes insistían en su insatisfecho e ingente requerimiento de habitación y servicios públicos, en un desordenado crecimiento de los centros urbanos de población.

Atenta a dichas consideraciones, la iniciativa de referencia propuso la instauración de instituciones jurídicas que posibilitaran procedimientos públicos encaminados a resolver, en el mediano y largo plazo, la proble-

mática de los centros urbanos, mediante previsiones que tomen en cuenta su desarrollo en el futuro.⁷

Como consecuencia de la citada iniciativa, se realizó la reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1976, cuyo texto, en su parte relativa, quedó en los siguientes términos:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, *lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, 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;...*

La iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos a que nos hemos referido estimó que en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano figuraban los elementos y se daban las acciones del poder público que inciden en la problemática de los centros urbanos, y dio lugar a la adición de la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, del tenor siguiente:

El Congreso tiene facultad:...

XXX. Para expedir las 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 fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

2. Ley General de Asentamientos Humanos

La reforma constitucional antes transcrita sirvió de base y proemio a una abundante legislación que tiende a vertebrar y sistematizar nuestro

⁷ “Iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos”, en Silva-Herzog Flores, Jesús *et al.* (directores), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, México, Porrúa, 1977, pp. 456-463.

derecho urbano, en cuyo primer término figura la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976, la cual fue abrogada por el artículo segundo transitorio de la ley del mismo nombre, publicada en el diario citado, el 21 de julio de 1993.

El ordenamiento legal publicado el 28 de enero de 1988 se inserta en el marco de las llamadas “leyes generales”, en las que el calificativo “general” no es el antónimo de “particular”, sino que tiene la connotación polivalente de observancia en la esfera federal, en el ámbito de las entidades federativas y en el nivel municipal, mediante la respectiva jurisdicción concurrente, que no se compagina con el tradicional sistema residual que establece el artículo 124 constitucional: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos en vigor —como lo fueron también las de la abrogada ley de 1976— son de orden público e interés social, cuyo objeto estriba en establecer la adecuada concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en la ordenación y regulación de las ciudades y demás asentamientos humanos en el territorio nacional.

También tiene por objeto la ley de referencia, determinar las bases para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como la creación, conservación, progreso y desarrollo de los centros de población; fijar, asimismo, los principios para señalar las provisiones, reservas, usos y destinos de bienes raíces que regulen su propiedad en los centros de población; y señalar, además, los principios para la participación social en materia de asentamientos humanos.

La ley en análisis, en la fracción I de su artículo 2, entiende por centros de población

las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reservan a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la adecuada urbanización de los centros de población, según lo dispuesto en el artículo

3o. de la ley en comentario, deberá procurar elevar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, entre otras acciones, mediante la promoción de centros de población de tamaño medio; la descongestión de las zonas metropolitanas; la adecuada interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población; el establecimiento de condiciones propicias para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación, y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La puesta en práctica de planes o programas de desarrollo urbano; el establecimiento de reservas territoriales para vivienda y desarrollo urbano; la construcción, rehabilitación y mejoramiento de vivienda popular; la realización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, y la preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico de los centros de población, se consideran acciones de utilidad pública en el artículo 5o. de la referida ley.

Entre las principales herramientas que para el logro de su objeto señala la Ley General de Asentamientos Humanos en su capítulo tercero figuran el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales y municipales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de zonas conurbadas y los programas de desarrollo urbano de centros de población, mencionados en el artículo 12 de dicho ordenamiento legal.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano se sujeta, en los términos del artículo 13 de la citada ley general, a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Del contenido de dicho programa conviene destacar su diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos del país y la valoración de sus causas y efectos; también la estrategia aplicable al desarrollo urbano, así como los requerimientos que en el rubro de desarrollo urbano presente la población, en razón de su estructura, cantidad y crecimiento.

El presidente de la República aprueba y —en su caso— modifica, mediante decreto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el cual se sujeta a un permanente proceso de control y evaluación, según lo dispuesto en el artículo 14 del citado ordenamiento, que también contempla la promoción de la Secretaría de Desarrollo Social, para lograr la participación social en la formulación, actualización y realización del referido programa.

Como una medida de seguridad jurídica, el artículo 17 de la ley en comentario dispone la inscripción obligatoria en el Registro Público de la

Propiedad, de los planes o programas de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, en los plazos señalados para tal efecto en la legislación local.

En su capítulo cuarto, la Ley General de Asentamientos Humanos se ocupa también de regular las conurbaciones, a cuyo efecto considera los convenios y las comisiones de conurbación, así como los programas de zonas conurbadas a que hace referencia en su capítulo cuarto.

Para reglamentar lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en lo relativo a la creación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, la multicitada ley, también en su artículo 27, dispone que el ejercicio de los derechos de propiedad, posesión o cualquier otro deducido de la tenencia de inmuebles situados en esos centros, queda supeditado a las reservas, usos y destinos determinados por las autoridades competentes, en los programas de desarrollo urbano respectivos.

La fundación de centros de población sólo podrá efectuarse mediante decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente, en tierras de vocación urbana, previa evaluación de su impacto ambiental, como lo determina el capítulo quinto de la citada ley, que deja a la legislación estatal el señalamiento de los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El capítulo sexto se ocupa, en la ley en análisis, de las reservas territoriales, para lo cual dicta disposiciones encaminadas a coordinar las acciones de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, tendentes a determinar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales que dé congruencia al mercado inmobiliario, especialmente al relativo a la vivienda popular y al desarrollo urbano, y evite la especulación en el mismo.

Lo anterior significa que el mencionado capítulo sexto, además de promover acciones y obras para que haya vivienda digna para todos los mexicanos, trata de evitar que unos cuantos se beneficien con la plusvalía generada por las obras públicas sufragadas por el pueblo.

En el capítulo séptimo, la Ley General de Asentamientos Humanos trata de la participación social, en tanto que el fomento al desarrollo urbano lo regula en su capítulo octavo, y las medidas de control de dicho desarrollo las determina en el capítulo noveno y último de este ordenamiento legal.

Entre tales medidas de control destacan las contenidas en los artículos 53 y 55, que establecen la nulidad absoluta tanto de los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan los planes o programas de desarrollo urbano, como de los actos, convenios y contratos celebrados en contravención de dichos planes o programas, de la Ley General que comentamos o de la legislación estatal en la materia.

Desde luego, la Ley General de Asentamientos Humanos representa un logro muy importante para la vertebración e integración del derecho urbano en México; sin embargo, no incluye los últimos mecanismos registrados por el derecho comparado para evitar al máximo la llamada “lotería del planeamiento” y lograr una más justa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística. Sería deseable que en próximas modificaciones a nuestro derecho urbano se valore la conveniencia de incorporar esos nuevos mecanismos

Entre tales mecanismos distributivos podemos citar el del “aprovechamiento medio” establecido en España en la Ley de Reforma del Suelo, del 2 de mayo de 1975, conservado en el texto refundido del 9 de abril de 1976.

En España, la legislación del suelo lo clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable; el suelo urbanizable puede ser programado y no programado. En este contexto, el “aprovechamiento medio” se puede explicar como el mecanismo distributivo de cargas y beneficios derivados de la ordenación urbanística, empleado en un proyecto dado de desarrollo urbano, que permite la comparación de los diversos predios que integran el universo del proyecto, de manera que los asignados a usos no lucrativos, como vialidades, equipamiento urbano, servicios públicos, zonas verdes y recreativas, por ejemplo, se transfieran a la administración pública; mientras que el suelo lucrativo se reparte entre los propietarios y la administración de acuerdo con determinados factores y fórmulas. Como aclara Ricardo Santos Díez:

El aprovechamiento medio es, pues, el valor total de los usos lucrativos, dividido por la superficie total, todo ello referido a una clase de suelo, el urbanizable programado. La Ley reconoce a todos los propietarios de ese suelo el derecho al aprovechamiento medio, y sólo a ese aprovechamiento, cualquiera que sea el destino que el Plan prevea para cada finca en concreto.⁸

⁸ Santos Díez, Ricardo, *Tratado de derecho urbanístico*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1978, p. 118.

3. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

Contenida en 194 artículos repartidos en seis títulos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988, abroga, en los términos de su artículo segundo transitorio, a la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en el referido *Diario*, el 11 de enero de 1982.

En su título primero, de disposiciones generales, la referida ley general enuncia su carácter reglamentario de las disposiciones constitucionales relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en nuestro país.⁹ También establece las bases para la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia, así como la coordinación entre las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

Asimismo, en su primer título, la ley en comentario define diversos conceptos, entre otros: ambiente, contaminación, contaminante, contingencia ambiental, ecosistema, equilibrio ecológico, emergencia ecológica, impacto ambiental y residuos peligrosos. Igualmente, se determinan en este título las atribuciones en materia ecológica de la actual Secretaría de Desarrollo Social, y se precisan los principios de la política ecológica nacional.

El título cuarto de esta ley en análisis se refiere a la protección del ambiente, por lo que dedica sus tres primeros capítulos a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua y de los ecosistemas acuáticos, y del suelo, respectivamente. En los cinco capítulos restantes regula las actividades consideradas como riesgosas, el manejo de los materiales y residuos peligrosos, la energía nuclear, así como las cuestiones relativas al ruido, a las vibraciones, a la energía térmica, a los olores y a la contaminación visual.

Finalmente, en el título sexto y último, la ley que nos ocupa determina las medidas de control, las medidas de seguridad, las sanciones adminis-

⁹ Mediante reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987 en el *Diario Oficial de la Federación*, se modificó el artículo 27 y se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73. Mediante la modificación del artículo 27 se asignó al Estado la atribución específica de dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Con la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73, el Congreso quedó facultado "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

trativas, los recursos administrativos, así como los delitos —y sus penas— de orden federal, en materia ecológica.

De todos es sabido que los principales agentes de la contaminación ambiental son la industria y el tráfico vehicular. Sobre este particular, María Ángeles Parra Lucán afirma:

Pese a que la contaminación del medio ambiente no sólo es causada por la industria directamente, sino también de modo indirecto a través de sus productos, e, incluso, existe una contaminación creada por los particulares (ruidos, gases de sus vehículos, residuos...), es precisamente la contaminación industrial la principal causa de la situación actual. Fundamentalmente, el desarrollo industrial reporta beneficios al hombre, pero con frecuencia ello tiene lugar en detrimento de la calidad del agua, del aire y del nivel sonoro.¹⁰

Es notorio que el tráfico vehicular y la industria se concentran en las zonas urbanas con los serios problemas que ello representa. Sin embargo, como observa Marco Negrón: “Es ocioso seguir discutiendo si las ‘grandes ciudades’ son o no un obstáculo al desarrollo: ellas se han instalado entre nosotros para permanecer y el reto es cómo sacar el máximo provecho de su potencial”.¹¹

Interesa, pues, al derecho urbano asimilar las normas del derecho ecológico o ambiental, en la medida en que se refieren a la regulación de las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades.

El derecho ambiental puede definirse —en opinión de Raúl Brañes— como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.¹²

¹⁰ Parra Lucán, María Ángeles, *La protección al medio ambiente*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 11.

¹¹ Negrón, Marco, “Realidad múltiple de la gran ciudad”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 114, julio-agosto de 1991, p. 83.

¹² Brañes, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987, p. 2.

Como puede comprobarse fácilmente, el derecho ambiental o ecológico¹³ se encuentra fuertemente imbricado con el derecho urbano o urbanístico, habida cuenta que una parte muy importante de las normas del primero encuentran su principal ámbito de acción en el marco ciudadano, merced a que dos de las principales fuentes de contaminación ambiental —el tráfico vehicular y la industria— se alojan primordialmente en las ciudades.

Así, por ejemplo, los reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos y en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, así como el Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas y el Reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido, encuentran en la ciudad su más importante campo de aplicación.

Otros ordenamientos de la normativa ambiental únicamente tienen aplicación en la ciudad. Tal es el caso, por ejemplo, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada.

Esa imbricación tan fuerte registrada entre el derecho urbano y el derecho ambiental podríamos enunciarla, en términos de la teoría de conjuntos, como la intersección de dos ramas del derecho positivo en la regulación de un área específica de la conducta externa humana. Esta intersección permite incluir en el derecho urbano los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, aplicables al ámbito ciudadano.

4. *Ley Federal de Vivienda*

El artículo 40. constitucional, en su párrafo cuarto, postula: “familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

¹³ “Quizá pudiera afirmarse que derecho ambiental equivale a derecho ecológico, pero pensamos que tal punto de vista en realidad remite a una comprensión excesivamente amplia de la rama ordinamental que aquí tratamos de caracterizar, porque una cosa es que efectivamente el derecho ambiental responda a consideraciones ecológicas y otra el que deba aglutinarse, sometiendo a un tratamiento relativamente unitario todos los sectores de normas que en definitiva trascienden a las relaciones del hombre con la naturaleza”. Martín Mateo, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 72.

La Ley Federal de Vivienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984, viene a ser reglamentaria del postulado constitucional antes transcrito, con el propósito de instaurar y regular los dispositivos y mecanismos para que toda familia quede en posibilidad de ocupar una vivienda digna y decorosa.

Tanto el derecho positivo como la doctrina reconocen de tiempo atrás el derecho subjetivo a la vivienda. En efecto, hace ya medio siglo que Alberto Martín Artajo escribió:

De los bienes necesarios a la sociedad doméstica, hay uno que reviste los caracteres de una exigencia inexcusable: es el hogar, de aquí que haya nacido lo que llamaríamos el derecho familiar a la vivienda, cuya satisfacción constituye para la sociedad y aun para el Estado, una nueva gravísima preocupación moral y aún un verdadero deber social.¹⁴

En su capítulo primero, la Ley Federal de Vivienda marca los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, instaura el Sistema Nacional de Vivienda, determina los instrumentos y apoyos para la implementación de la política nacional de vivienda, sujeta sus disposiciones a las instituciones de la administración pública federal involucradas en programas de vivienda o acciones habitacionales, y detalla las facultades, en materia de vivienda, de la —ahora— Secretaría de Desarrollo Social.

Entre los lineamientos generales de la política nacional de vivienda descuellan los propósitos de hacer llegar el beneficio de la vivienda al mayor número de personas, especialmente a la población urbana y rural de bajos ingresos; de constituir reservas territoriales para vivienda de interés social, para evitar la especulación; de ampliar la cobertura social de los apoyos financieros para la vivienda de los marginados de las zonas urbanas, entre otros sectores económicamente débiles de la población.

Destacan también, entre los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, la determinación de coordinar, en materia de vivienda, las acciones gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, con las del sector social y privado; de apoyar la construcción de infraestructura de servicios para la vivienda, y la integración de ésta a su entorno ecológico, con el fin de preservar los recursos y características del medio ambiente.

¹⁴ Martín Artajo, Alberto, “El derecho a la vivienda”, *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, julio-diciembre de 1945, p. 74.

La ley que ahora analizarnos se ocupa de regular, en su capítulo segundo, el programa sectorial de vivienda, así como la demás programación de las acciones públicas de vivienda; en tanto que en el capítulo tercero establece las normas relativas al suelo destinado a la vivienda, y en el capítulo cuarto da las reglas para la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda.

Las normas de diseño y tecnología para la vivienda las establece la ley federal de la materia en su capítulo quinto; en el capítulo sexto regula el otorgamiento de créditos para vivienda otorgados con recursos federales y de asignación de viviendas construidas con dichos recursos.

El capítulo séptimo de la ley cuyo análisis estamos realizando define las sociedades cooperativas de vivienda y sienta las bases que, junto con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, regulan la creación y funcionamiento de tales sociedades cooperativas. Por último, en su capítulo octavo, esta ley impone la normativa referente a la coordinación de la Federación con los estados y municipios, así como la concertación de los sectores social y privado, en materia de vivienda.

Como puede advertirse fácilmente, el urbano es el principal ámbito de aplicación de la Ley Federal de Vivienda, por cuya razón se insertan en el derecho urbano la mayor parte de las disposiciones de este ordenamiento legal, junto con la normativa conexas a la vivienda, contenida en diversas leyes y reglamentos, como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (sección cuarta del capítulo sexto), el Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (sección primera del capítulo séptimo), entre otras.

Como lo apunta Pedro Escribano Collado, “Entre los bienes que se consideran de indispensable acceso para todo individuo está la vivienda”.¹⁵ Esto es indiscutible, porque se trata de uno de los bienes fundamentales de la vida comunitaria, dada la función social que desempeña; por ello, la ciudad es impensable sin la vivienda, razón por la cual su regulación jurídica es una parte esencial del derecho urbano.

¹⁵ Escribano Collado, Pedro, *La propiedad privada urbana*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1979, p. 227.

5. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

La organización de la administración pública federal, tanto la centralizada como la llamada paraestatal, encuentra sus bases en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo título segundo, referente a la administración pública centralizada, dedica su capítulo primero a las secretarías de Estado; siendo el artículo 32 el que se ocupa de las atribuciones encomendadas a la Secretaría de Desarrollo Social,

De los asuntos cuyo despacho encomienda el referido precepto legal a la Secretaría de Desarrollo Social —ya sea de manera exclusiva, o conjuntamente con otras dependencias del Ejecutivo, o en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales—, muchos de ellos inciden directamente en el ámbito del derecho urbano, como son:

- La formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social, específicamente las de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y ecología (fracción I).
- La coordinación, concertación y ejecución de programas especiales para la atención de los colonos de las áreas urbanas, para mejorar su nivel de vida (fracción VI).
- La coordinación y ejecución de la política nacional para crear y apoyar empresas de grupos populares en áreas urbanas (fracción VIII).
- La ordenación territorial de los centros de población, así como la coordinación de las acciones convenidas por el Ejecutivo Federal con los ejecutivos estatales en esta materia (fracción IX).
- La previsión a nivel nacional de las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda (fracción X).
- La elaboración y ejecución de programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano (fracción XI).
- La promoción y concertación de programas de vivienda y desarrollo urbano (fracción XII).
- La promoción de mecanismos de financiamiento para el desarrollo urbano, la vivienda y la protección al medio ambiente (fracción XIV).
- La promoción de construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo urbano y la protección y restauración del ambiente (fracción XV).

- La determinación de las normas y ejecución de las acciones que garanticen la conservación o restauración de los ecosistemas indispensables para el desarrollo de la comunidad, especialmente en casos de emergencia o contingencia ambiental (fracción XXVI).
- La vigilancia del cumplimiento de las normas y programas para la preservación y restauración del ambiente (fracción XXVII).
- El establecimiento de criterios ecológicos y normas de carácter general que deban cumplir las descargas de aguas residuales, para impedir la contaminación.

6. *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*

El suministro de energía eléctrica es vital para la operación de las ciudades y las actividades cotidianas de sus moradores. Por tal razón, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica —cuya base se ubica en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional—, y las normas reglamentarias que de la misma se desprenden, inciden de manera importante en el derecho urbano.

El referido ordenamiento legal satisface razonablemente los caracteres de generalidad y continuidad señalados por la doctrina para el servicio público, y por medio de su reglamento deja satisfechos los requisitos de regularidad y de igualdad o uniformidad. En cuanto a los caracteres jurídicos del servicio público, Manuel María Díez apunta: “La doctrina señala cuatro caracteres fundamentales de los servicios públicos. Se dice que deben reunir los siguientes: continuidad, regularidad, igualdad y generalidad”.¹⁶

La continuidad implica que el servicio público no se interrumpa o paralice, por satisfacer una necesidad colectiva; la regularidad significa someter el servicio público a normas específicas preestablecidas, las cuales deben ser cumplidas fielmente.

En razón de la característica de igualdad o uniformidad, se requiere que el servicio público se preste en condiciones iguales y con las mismas tarifas para todos los usuarios; en tanto que en atención a la generalidad, todos los miembros de la comunidad tienen derecho a acceder a los servicios públicos, en la forma y términos de las normas que los regulan.

¹⁶ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1967, t. II, p. 206.

Por lo que ve a la generalidad, en el capítulo relativo al suministro de energía eléctrica, la citada Ley dispone:

Art. 25. La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria.

El reglamento fijará los requisitos que debe cumplir el solicitante del servicio, y señalará los plazos para celebrar el contrato y efectuar la conexión de los servicios por parte de la Comisión.

En cuanto a la continuidad, el artículo 27 de la ley de referencia sólo exime de responsabilidad al prestador, por la interrupción del servicio, cuando se deba a caso fortuito o fuerza mayor, o bien a defectos en las instalaciones del usuario o a su culpa o negligencia. Tampoco incurrirá en responsabilidad el prestador del servicio cuando éste se interrumpa, mediante previo aviso, para efectuar trabajos de mantenimiento, modificación o ampliación de sus instalaciones.

En lo tocante a la uniformidad o igualdad del servicio público de suministro de energía eléctrica, el artículo 18 del reglamento de la ley de la materia dispone que el prestador ofrecerá y mantendrá el servicio en forma de corriente alterna, en una, dos o tres fases, en las tensiones (con tolerancia en su voltaje de 10% de más o de menos) baja, media o alta, utilizables en la zona respectiva, a una frecuencia de 60 ciclos, con tolerancia de 0.8% de más o de menos.

De conformidad con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el suministro del fluido eléctrico queda a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, prácticamente en calidad de monopolio y monopsonio. Monopolio, por ser el único prestador del servicio público de suministro de energía eléctrica (artículo 7o. de la Ley); monopsonio, por ser el único comprador de la corriente eléctrica que produzcan los particulares (artículo 36 de la Ley). Respecto de tal monopolio, Andrés Serra Rojas hace notar:

Los servicios públicos federales pueden ser: 1. *Exclusivos*, con el carácter de monopolios como en el caso del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, energía eléctrica y los diversos casos que señala el artículo 28 de la propia Constitución.¹⁷

¹⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. 1, p. 121.

Para ser usuario del servicio público de energía eléctrica se requiere celebrar con el prestador del mismo, el contrato de suministro correspondiente, debiendo garantizar el usuario sus obligaciones contractuales, mediante depósito cuya cuantía se fija en las reglas de aplicación de las tarifas respectivas.

El capítulo primero del Manual de Servicios al Público en Materia de Energía Eléctrica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 1993, señala los datos mínimos que deberán contener los contratos para el suministro de energía eléctrica, como son, entre otros, el número de contrato; los nombres tanto del suministrador como del usuario y, en su caso, las claves del registro federal de contribuyentes; el domicilio tanto del suministrador como del lugar donde será proporcionado el suministro; uso y características del suministro; la carga y demanda contratadas; la tarifa aplicable; la duración y la fecha de celebración del contrato; las garantías otorgadas por el usuario; las causas de suspensión del suministro y los requisitos para su reanudación, y las responsabilidades del suministrador por interrupción o reducción del suministro.

Las tarifas del suministro de energía eléctrica, a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, las fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las secretarías de Energía y de Economía, en los términos del artículo 32 de la ley de la materia.

La modificación de las tarifas implica la consiguiente modificación automática de los contratos de suministro de energía eléctrica que estuvieran vigentes. La aplicación de las tarifas y de sus respectivas modificaciones requiere la correspondiente publicación previa en el *Diario Oficial de la Federación* y cuando menos en otros dos periódicos diarios de circulación nacional.

V. LA SEGURIDAD PÚBLICA

Situada en la intersección de la seguridad pública y del urbanismo, la seguridad pública de la ciudad requiere de la actividad de la autoridad a fin de preservar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, o sea, a estar seguro, en el ámbito comunitario y supraindividual de la ciudad. Para explicar en el contexto urbano el concepto de seguridad pública, se ha dicho que “Es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranqui-

lidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad”.¹⁸

Sin embargo, la seguridad pública en el ámbito urbano es mucho más que eso, habida cuenta que también debe proteger a los miembros de la comunidad contra hechos involuntarios de los seres humanos —incendios y accidentes en general— y contra hechos de la naturaleza, como son los terremotos, los ciclones, las inundaciones y catástrofes en general. Un catálogo de actividades encaminadas a preservar la seguridad pública urbana podría ser el siguiente:

- Vigilancia de la vía y lugares públicos.
- Vigilancia de los establecimientos a los que tiene acceso el público.
- Prevención de la comisión de infracciones administrativas y delitos.
- La colaboración en la investigación y persecución de los delitos.
- Conservación del orden público.
- La seguridad vial.
- El ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular.
- La protección civil.

1. *Vigilancia de la vía y lugares públicos*

Por medio de la vigilancia de la vía y lugares públicos se pretende preservar y, en su caso, restablecer en esos lugares el orden público, la paz pública y la tranquilidad de las personas, en aras de la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad municipal. Los bandos y reglamentos municipales, y la normativa equivalente del Distrito Federal, regulan la conducta externa humana en la vía y lugares públicos, a cuyo efecto establecen diversas prohibiciones, tales como:

- Participar en juegos de cualquier índole en la vía pública;
- Orinar o defecar en la vía pública;
- Arrojar en la vía pública animales muertos, desechos o sustancias tóxicas peligrosas para la salud de las personas;
- Impedir o estorbar el uso de la vía pública;

¹⁸ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *La seguridad pública municipal. Guía técnica 16*, 3a. ed., México, INAP-SEDEMUN, 1995, p. 13.

- Maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o privados, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras;
- Cubrir, borrar, alterar o desprender los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos o las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o vías públicas;
- Ingerir bebidas alcohólicas en la vía pública;
- Detonar cohetes;
- Utilizar indebidamente los hidrantes públicos, obstruirlos o impedir su uso;
- Sostener relaciones sexuales en la vía pública o lugares públicos.

2. *Vigilancia de los establecimientos a los que tiene acceso el público*

La vía y lugares públicos no constituyen todo el ámbito espacial de la seguridad pública, porque los integrantes de la población urbana se reúnen también en otros espacios de dicho ámbito, como son las áreas destinadas al público dentro de establecimientos mercantiles, o las áreas destinadas al público en los bancos, en las tiendas de autoservicio, escuelas, hospitales, mercados, museos, terminales de autobuses y oficinas públicas, en donde debe haber vigilancia para preservar y, en su caso, restablecer en esos sitios la seguridad, el orden público, la paz pública y la tranquilidad de las personas, en aras de la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad municipal. Dicha vigilancia debiera ser sufragada por el establecimiento respectivo, pero es realizada por la policía auxiliar municipal o, en su caso, del Distrito Federal.

3. *Prevención de la comisión de infracciones administrativas y delitos*

La reducción de las faltas administrativas y de las actividades delictivas favorece la seguridad pública, y en buena medida se puede lograr mediante medidas preventivas encaminadas a reducir la comisión de delitos y de infracciones a la normativa de policía y gobierno, a cuyo efecto es deseable que las autoridades competentes —municipales o del Distrito Federal— formulen y pongan en práctica el programa correspondiente de seguridad pública, debidamente articulado con el programa estatal o del

Distrito Federal correspondiente y con el programa nacional de la misma materia, incluyendo en él las acciones encaminadas a lograr dicha reducción de ilícitos; por ejemplo, las campañas contra la corrupción, o las encaminadas a combatir el alcoholismo y el consumo de estupefacientes, o los programas de educación vial dirigidos a prevenir accidentes, a evitar que quienes estén en estado de ebriedad o bajo el influjo de drogas conduzcan vehículos, o a respetar los límites obligatorios de velocidad en la conducción de vehículos y demás normas de tránsito.

4. *La colaboración en la investigación y persecución de los delitos*

El artículo 21 constitucional previene: “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”, lo que predica la competencia del Ministerio Público —federal, del Distrito Federal y estatal, según sea el caso— y de su respectiva corporación policial, para la investigación y persecución de los delitos, lo que no es obstáculo para que los cuerpos de policía responsables de la seguridad pública municipal, del Distrito Federal y federal, colaboren en tales tareas.

5. *Conservación del orden público*

El profesor español Vicente Santa María de Paredes, al finalizar el siglo XIX, explicaba acerca del orden público: “La tranquilidad en que la población vive, entregada a sus ocupaciones habituales, sin interrupción en ellas que la moleste ni peligros que amenacen indistintamente a sus individuos, constituye el *orden público*, que es una manifestación del orden jurídico, como quiera que este hecho resulta de la obediencia de todos a las leyes”.¹⁹

6. *La seguridad vial*

Se puede explicar la seguridad vial, como el aspecto de la seguridad pública dirigido a proteger la integridad física de la población en la vía

¹⁹ Santa María de Paredes, Vicente, *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 3a. ed., Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891, p. 282.

publica respecto de los riesgos y peligros que entraña el tránsito, especialmente el vehicular, tema que es de la competencia municipal, por estar incluido en el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, en cuya virtud la autoridad municipal está obligada a establecer un sistema de seguridad vial aplicable a toda zona urbana de su jurisdicción, consistente en el conjunto de dispositivos, mecanismos, disposiciones y acciones a cargo de la autoridad municipal para protección de la integridad física, tanto de conductores y pasajeros de vehículos como de peatones, viandantes y cuanta persona se encuentre en la vía pública municipal.

7. El ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular

Uno de los aspectos más complejos de la seguridad pública urbana es el relativo al ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a complicar más aún la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas urbanas, por el congestionamiento vehicular, cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan de la siguiente manera:

Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico. Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.²⁰

Reconocido en las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo, el tránsito es un derecho humano respecto del cual Jorge Mosset Iturraspe y Horacio Daniel Rosatti hacen notar: “En el derecho a

²⁰ Buchanan, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad”.²¹

Con excepción del Distrito Federal, compete la ordenación del tránsito urbano a la autoridad municipal, la cual desarrolla esta actividad en ejercicio de una función pública, a través de una corporación conocida como “policía de tránsito”, que en rigor es un órgano de seguridad pública, de organización y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva, dependiente de una unidad administrativa municipal, que suele tener indistintamente el rango de secretaría, dirección general, dirección o departamento. En materia de tránsito son autoridades municipales los ayuntamientos, los presidentes municipales y los titulares del área respectiva de la administración municipal.

A la dependencia municipal de tránsito se le suelen asignar las atribuciones que a continuación se mencionan:

- Vigilar el tránsito vehicular urbano;
- Realizar la revisión de automóviles y vehículos automotores;
- Colocar la señalización para el tránsito urbano vehicular y peatonal;
- Operar el sistema de semáforos para dirigir el tránsito vehicular y peatonal;
- Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos inherentes o relacionados con el tránsito de vehículos y la aprehensión de los infractores;
- Imponer sanciones a las personas que infrinjan reglamentos de tránsito;
- Promover la educación vial;
- Fomentar en la población el respeto al peatón y a las normas de tránsito;

El régimen jurídico al que se sujeta la ordenación del tránsito urbano es de derecho público, y está contenido principalmente en la Constitución general de la República, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Penal para el Distrito Federal, la Ley de Tránsito del Distrito Federal y su Reglamento, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Constitución particular del estado; la Ley de Tránsito del es-

²¹ Mosset Iturraspe, Jorge y Rosatti, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

tado, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del estado; el Código Penal del estado, y por el bando municipal, o sus equivalentes.

8. *La protección civil*

La población urbana está expuesta a riesgos y peligros que pueden presentarse súbitamente y ocasionar graves daños a sus miembros, en sus personas y en sus bienes, derivados de hechos fortuitos, inesperados e, incluso, inimaginables, los cuales pueden evitarse, disminuirse o mitigarse si el municipio cuenta con una unidad de protección civil adecuadamente organizada y debidamente capacitada.²²

A. *Definición*

Se puede entender la protección civil como la modalidad de la función estatal de seguridad pública que tiene por propósito salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas, ante la eventualidad de un riesgo, siniestro o desastre, a efecto de evitar, o cuando menos reducir, la pérdida de vidas, la destrucción o grave deterioro del aparato productivo y bienes materiales en general, el menoscabo del medio ambiente, así como la interrupción del ejercicio de las funciones públicas y de la prestación de los servicios públicos.

Aun cuando la legislación mexicana no es propensa a incluir definiciones, en su fracción XXIV, la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, del 10 de enero de 1996, define a la protección civil como el

Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno, frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

B. *Naturaleza jurídica de la protección civil*

Indiscutiblemente, la protección civil es una función pública, y como tal, una actividad esencial del Estado, cuya realización conlleva el uso de

²² Ministerio del Interior, *Conocimientos generales de protección civil*, 2a. ed., Madrid, Dirección General de Protección Civil, 1989, p. 60.

su imperio, de su potestad, de su autoridad y de su soberanía, lo que no impide que requiera y admita la colaboración de los particulares; se trata de una actividad alojada en la raíz misma del Estado interpretado como producto del pacto social, habida cuenta que dicho contrato tiene entre sus finalidades la de proteger a sus suscriptores contra los embates de la naturaleza, y en general contra los riesgos y daños provenientes de todo tipo de eventualidades que impliquen siniestros y desastres.

Consiguientemente, la protección civil es una modalidad de la función pública de seguridad pública, que tradicionalmente se ha traducido en tratar de garantizar la tranquilidad pública, el orden público y las instituciones a que éste atañe. Importa, pues, hacer coherente la protección civil —y en general la seguridad pública— con la dignidad humana, mediante la colocación del individuo, en tanto ser social, en el centro de atención de ella.

VI. LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La idea de servicio público entraña, en esencia, la aspiración solidaria intrínseca de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica para satisfacer la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, en la que cada quien puede reconocer su propia necesidad particular. Por tanto, el servicio público se puede entender como una técnica de protección del usuario.

1. *Caracteres esenciales del servicio público*

En la doctrina se considera que el servicio público está investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, por cuya razón el Estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio revista los rasgos o caracteres esenciales de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad.

A. *Generalidad*

Consiste la generalidad o universalidad del servicio público, en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos

señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio. El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, porque, en principio, por el solo hecho de serlo, todo ser humano, mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad instalada para la prestación del servicio.

B. Igualdad

La igualdad o uniformidad es consustancial a todo servicio público, y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando dentro de cada categoría se dé el mismo trato a todos los comprendidos en la misma. La generalidad, tanto como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, al través de diversos instrumentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos.

C. Regularidad

Dado el carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general y uniforme, pero irregular, o sea, anormal, anómalo y deficiente. En virtud de su carácter esencial de regularidad, el servicio público contribuyó en buena medida al rompimiento del principio secular que erigía a la voluntad de las partes en máxima ley de los contratos, al sustraer del ámbito del consenso de los contratantes de dicho servicio, aspectos fundamentales del mismo, cuales son su calendario, su horario, sus condiciones técnicas, sus medidas de seguridad y su tarifa, los que no son materia de negociación de las partes, sino unilateralmente predeterminadas en una regulación jurídica exorbitante del derecho privado.

La irregularidad del servicio público derivada de la inobservancia de las normas que regulan su prestación, independientemente de la respon-

sabilidad en que incurre el prestador del mismo, también puede implicar culpa de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia. Contra uno y otra puede intentar acción legal el usuario del servicio, en caso de irregularidad del mismo.

D. Continuidad

Por definición, el carácter esencial debe estar presente en el servicio público, lo que significa que no debe interrumpirse dentro de los horarios y de las fechas o circunstancias previstos en su propia regulación. He de señalar que algunos servicios públicos tienen un programa de prestación intermitente, sin que jurídicamente se pueda interpretar como interrumpido el servicio cuando, conforme a su programa, no se realiza la prestación del mismo. Tal es el caso del servicio de alumbrado público, cuya prestación se suele programar de la puesta a la salida del sol del día siguiente. De esta suerte, la índole de la necesidad de carácter general que cada servicio público está destinado a satisfacer habrá de determinar el matiz de la continuidad del mismo; conforme a esa modalidad deberá evitarse toda interrupción, y, en caso de producirse, proceder a subsanarla para reanudar el servicio a la brevedad posible.

2. Definición del servicio público

En el orden jurídico mexicano se puede entender por servicio público la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades similares iguales, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

3. Servicios públicos urbanos

No se puede concebir la ciudad contemporánea sin un cúmulo de servicios públicos específicos: de transporte colectivo; de telefonía; de banca; de correo; de radio y televisión; de educación; de salud; de suministro de energía eléctrica, de agua potable y de gas; de drenaje; de alumbrado público; de mercados y centrales de abasto; de limpieza y recolección de residuos sólidos; de panteones, y de rastro.

A. División del servicio público

Los servicios públicos se dividen en propios e impropios o virtuales; los primeros son los establecidos por la ley y atribuidos a la administración pública, la que los presta directa o indirectamente por medio de concesionario. Los impropios o virtuales son los servicios públicos que sin estar reconocidos como tales en la ley —y por tanto no se atribuye su prestación a la administración pública— de todos modos satisfacen una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario, que condiciona su prestación a un permiso, sin el cual el particular está impedido para prestar dicho servicio público. En México, entre los servicios públicos urbanos impropios o virtuales figuran los de banca, de radio y televisión, y de suministro de gas.

B. Clasificación del servicio público

Se pueden clasificar los servicios públicos urbanos en razón de la instancia del poder público a cuyo cargo quedan, en generales, regionales, municipales o delegacionales, y concurrentes.

a. Generales

Se consideran servicios públicos generales, también conocidos como nacionales —o, en el caso de México, federales—, aquellos cuya prestación, regulación y control está atribuida al gobierno general del país; en tales casos hablamos de un servicio público general, llamado federal cuando se trata de un régimen de este tipo, como es el caso de México, entre cuyos servicios públicos federales podemos citar el del suministro de energía eléctrica, el de correos, el de banca y el de telefonía.

b. Regionales

Se clasifican como servicios públicos regionales, los que se someten al control del gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa, y no del gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se pueden mencionar los servicios públicos de transporte colectivo y de taxis.

c. Municipales o delegacionales

Lógicamente, los servicios públicos municipales son los atribuidos a la administración pública municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional, el municipio atiende los de suministro de agua potable; drenaje; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro; además, incluye calles, parques y jardines, que en rigor no son servicios públicos, sino obras públicas.

Como en el Distrito Federal, desde 1928, fueron suprimidos los municipios, los llamados servicios públicos municipales son prestados, en términos generales, por la administración pública delegacional.

C. Coincidentes y coexistentes

Estaremos frente a un servicio público coincidente cuando su control se atribuye a dos o a las tres instancias de gobierno —federación, entidades federativas, municipios—, mas sólo a una de ellas se confiere establecer los criterios para distribuir su prestación y control; así ocurre, por ejemplo, con el servicio público de educación, atribuido por el artículo 3o. constitucional a la Federación, los estados y los municipios, ya que en su fracción VIII confiere al Congreso de la Unión la expedición de las leyes destinadas a distribuir entre ellos la prestación de dicho servicio.

Consideramos servicios públicos coexistentes, los que en parte se asignan a la Federación, en parte a las entidades federativas, y en parte a los municipios. Los servicios públicos de salud y de transporte colectivo de pasajeros son ejemplos de esta clasificación.

VII. EPIFONEMA

En los inicios del siglo XXI la población urbana del país representa casi el 80% del total, con una preocupante macrocefalia que concentra en pocas ciudades a la mitad de la población nacional. De ahí la necesidad de actualizar y sistematizar el derecho urbanístico, para dar el marco jurídico adecuado a la reorientación y sano desarrollo de las ciudades, y a la adecuada satisfacción de las necesidades individuales y sociales latentes en la sociedad urbana.

Para México, el siglo XX fue el siglo de la Reforma agraria, exigida por una población rural que representó —a inicios de esa centuria— el 80% de su población total.

El siglo XXI, a cuyo inicio casi el 80% de la población del país es urbana, habrá de ser el siglo de la Revolución urbana que consagre y dé vigencia plena y efectiva al subjetivo derecho a la ciudad, entendido como el derecho a la vida urbana en un hábitat digno, objeto primordial del derecho urbano.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALOMAR, Gabriel, *Teoría de la ciudad*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980.
- BRÑES, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Fundación Universo Veintiuno, A. C., 1987.
- BUCHANAN, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973.
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, “La seguridad pública municipal”, *Guía técnica* 16, 3a. ed., México, INAP-SEDEMUN, 1995.
- DIEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1967.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro, *La propiedad privada urbana*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1979.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap-UNAM, 2003.
- FUSTEL DE COULANGES, Numa Dionisio, *La ciudad antigua*, Barcelona, Iberia, 1961.
- MARTIN ARTAJO, Alberto, “El derecho a la vivienda”, *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, julio-diciembre de 1945.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, *Conocimientos generales de protección civil*, 2a. ed., Madrid, Dirección General de Protección Civil, 1989.
- MOSSET ITURRASPE, Jorge y ROSATTI, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992.
- NEGRÓN, Marco, “Realidad múltiple de la gran ciudad”, *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 114, julio-agosto de 1991.

- PARRA LUCÁN, María Ángeles, *La protección al medio ambiente*, Madrid, Tecnos, 1992.
- SANTA MARÍA DE PAREDES, Vicente, *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 3a. ed., Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891.
- SANTOS DIEZ, Ricardo, *Tratado de derecho urbanístico*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1978.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981.
- SPANTIGATI, Federico, *Manual de derecho urbanístico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1978.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, “Orden público”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2002.