

CAPÍTULO CUARTO
PROPIEDAD Y URBANISMO

I. La propiedad en el pensamiento liberal .	107
II. La vertiente social de la propiedad. . . .	110
III. La función social y contenido esencial de la propiedad.	113
IV. La función del suelo en el urbanismo . .	122
V. La regulación del suelo en materia urba- nística	126

CAPÍTULO CUARTO

PROPIEDAD Y URBANISMO

Como se indicó en las páginas anteriores, el urbanismo tiene incidencia específica en la ordenación del suelo, considerado como espacio físico territorial de acciones urbanísticas, de ahí que, esta materia tenga repercusión directa sobre la propiedad del suelo (propiedad urbana).

En términos generales, el tema de la propiedad ha sido objeto de diversas reflexiones en el pensamiento político-jurídico, que va desde la concepción liberal-individualista hasta llegar al enfoque socializante. Estas dos concepciones (liberal y social) han conformado el régimen de la propiedad privada.

I. LA PROPIEDAD EN EL PENSAMIENTO LIBERAL

En primer lugar, el pensamiento liberal de los siglos XVIII y XIX se caracterizó por la fuerte idea de separación entre el Estado y los particulares, especialmente en sus relaciones recíprocas inspiradas, en gran medida, por los postulados de libertad

e igualdad de los ciudadanos, y el absolutismo de la propiedad.

Centrando el análisis en este último aspecto, la propiedad se concebiría como un derecho del individuo encaminado a la satisfacción de su interés personal, ya que, según la concepción decimonónica, la libertad del individuo proviene del orden natural, y, por tanto, se entendía que los bienes eran una parte más de la persona¹⁴¹ que garantizaba su “felicidad”.¹⁴²

En consecuencia, el pensamiento liberal de la época —basado en la concepción iusnaturalista— entendía que la propiedad era un derecho subjetivo anterior al Estado, por lo que, éste era relegado y excluido de su intervención en las relaciones entre particulares —no hay que olvidar que se dejaba atrás el régimen absolutista— y que, únicamente,

¹⁴¹ Al respecto, Portalis expresaba que “el hombre nace solamente con necesidades, él tiene la labor de procurarse su conservación... él tiene un derecho natural a las cosas necesarias para su subsistencia y su mantenimiento. He aquí el origen de la propiedad. El derecho de propiedad es una institución directa de la naturaleza, y la manera en que se ejercita es accesoria”. Citado por Colina Garea, Rafael, *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Barcelona, JM Bosch, 1997, p. 25.

¹⁴² En este sentido se expresaba el artículo 24, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 22 de octubre de 1814.

debía intervenir como protector del orden establecido y, especialmente, de la propiedad privada. Por tanto, la propiedad se convierte en un derecho *inviolable y absoluto* que debía beneficiar exclusivamente a su propietario y garantizar su “subsistencia” o, en su caso, el *beneficio común* quedaba únicamente bajo el orden ético y moral (del propietario), lo que limitaba en gran medida la actuación estatal para limitar esta institución dominical.

Esta conceptualización de la propiedad que sirvió para fundamentar el libre mercado al que acceden minorías y pobreza extrema para la mayor parte de la población terminó por demostrar que los objetivos planteados no eran realizables, ya que las normas que se expidieron bajo la concepción liberal (Código Civil) no tuvieron eficacia debido a que “se trataban de puros ideales filosóficos que, aunque por circunstancias coyunturales se positivizaron en normas, difícilmente podrían tener aplicación efectiva”.¹⁴³ En cambio, la incorrecta materialización de los ideales liberales desembocó en crisis económicas y, posteriormente, crisis sociales motivadas por la enorme desigualdad de la población, en la que los ricos aumentaban su riqueza con sus enormes propiedades y las clases desfavorecidas —al carecer de propiedades— se ubicaban en el otro ex-

¹⁴³ Colina Garea, Rafael, *op. cit.*, nota 141, p. 31.

tremo. La realidad de la época consistía en que la pretendida y anhelada igualdad se convirtió en desigualdad provocada por la desproporcionada e inadecuada distribución de la riqueza.

Posteriormente, la aparición de la industrialización y los sistemas de producción en masa requerían mano de obra, y, en consecuencia, se produjo una importante movilidad poblacional del campo a las ciudades. Por lo que respecta al aspecto urbanístico, la mayoría de los centros de población existentes no estaban físicamente preparados para hacer frente exitosamente a las dimensiones del fenómeno, por lo que el aumento del número de personas combinado con una carencia de vivienda e infraestructura produjo el hacinamiento de la clase obrera y complicaciones a los sistemas urbanísticos.

Las nuevas exigencias de la ordenación de los centros de población replantearon el papel del derecho de la propiedad del suelo, especialmente respecto de sus posibles limitaciones.

II. LA VERTIENTE SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La ideología social y su adopción en el constitucionalismo (1917) replantea el contenido del régimen de propiedad privada para permitir una actuación estatal más eficaz para atender asuntos de

interés general de la comunidad. A diferencia de la concepción liberal, la estructura jurídico-pública del siglo XX entenderá que el contenido de la propiedad lleva implícito un límite superior identificado como “función social”.¹⁴⁴ De ahí que la propiedad tiene un marcado fin público —superior— y, por ende, oponible al interés individual por “disposición constitucional” (artículo 27 de la CF).

Evidentemente, se hace un replanteamiento de las relaciones del Estado con el individuo en el que quedaría superada la concepción decimonónica. Por tanto, el Estado y el individuo incrementan sus relaciones, además que se reconoce constitucionalmente la superioridad del interés de la comunidad sobre el interés individual, de manera que el desarrollo de todas las clases debía producirse a través de la satisfacción del interés común como complemento al interés individual.

La propiedad deja a un lado su concepción individualista y excluyente para entender que, si bien es cierto, existe la propiedad privada, está delimitada por su función social que constitucionalmente debe cumplir. Por tanto, ahora el propietario no tiene la

¹⁴⁴ La “cuestión social” en México no se refirió únicamente a los núcleos urbanos, sino también se dio en gran medida en el ámbito rural que exigía la intervención del Estado para hacer frente a las enormes desigualdades sociales, desafortunadamente aún existentes.

“libertad” para llevar a cabo un ejercicio omnipotente (arbitrario), sino que, necesariamente, la propiedad privada implica responsabilidades, obligaciones o cargas, en beneficio del interés general de la comunidad, como sucede en caso del urbanismo según la mención constitucional (artículo 27).¹⁴⁵ Al respecto, la Sala Segunda de la SCJN ha mencionado que —según el artículo 27 de la CF— es posible imponer límites a la propiedad privada en “virtud de la función social del derecho de propiedad porque sobre el interés particular se encuentra el interés de la sociedad en que la creación y crecimiento de los centros de población se realice en forma ordenada y planeada para que exista un desarrollo equilibrado y armónico...”.¹⁴⁶

Así, es indispensable encontrar el punto de equilibrio entre la vertiente individual y la vertiente social de la propiedad. Es decir, intentar configurar con la mayor precisión posible el contenido esencial de la propiedad privada.

¹⁴⁵ Para Azuela, la función social de la propiedad privada se introdujo en la CF bajo la tesis patrimonialista y la justificación histórica (crítica al latifundismo, exaltación de la pequeña propiedad y la intervención del Estado). Una exposición sobre la concepción del artículo 27 de la CF puede consultarse en Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, nota 27, pp. 24-31.

¹⁴⁶ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, junio de 2000, 2a. LVIII/2000, p. 102.

III. LA FUNCIÓN SOCIAL Y CONTENIDO ESENCIAL DE LA PROPIEDAD

En la actual configuración constitucional, resulta claro que la “función social” de la propiedad no debe entenderse como una afectación a la configuración de la propiedad privada, sino que, dicha función social viene intrínsecamente en el contenido de la propiedad privada.

Considerar a la propiedad privada bajo la perspectiva del pensamiento liberal, como absoluta y omnímoda libertad del propietario resulta prácticamente imposible sostenerla según la actual regulación que reconoce la propia CF:

...la propiedad de las tierras y aguas ...corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización... 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 susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública... (artículo 27 de la CF).

De ahí que, la CF establece los principios y bases sobre los que se desarrollará el orden constitucional, en el que, claramente, se conjuga la propiedad privada y su (indefectible) “función social”, con principios que tienden a la satisfacción del interés general de la comunidad (calidad de vida, vivienda digna, utilización racional de los recursos, bienestar de la población o medio ambiente adecuado, entre otros). Por tanto, la función social “no puede ser considerada como regla estrictamente política, moral o de difícil encuadre en el texto jurídico, ya que, al ser recibida en la Constitución se muestra como auténtico concepto jurídico”.¹⁴⁷ Es decir, la función social de la propiedad del artículo 27 de la CF no debe ser considerada como un “límite externo” o extraño de la institución. Ya que, según el modelo de Estado diseñado por la misma CF, la “función social” de la propiedad privada debe ser considerada como parte integrante del concepto originario de la propiedad, función que corresponderá concretar al Estado. De manera que la CF —especialmente su artículo 27— relaciona propiedad privada con función social, de ahí que, según la regulación constitucional, es imposible entender a la propiedad privada sin su función social, ya que esta determinación constitucional “...busca privilegiar los inte-

¹⁴⁷ Colina Garea, Rafael, *op. cit.*, nota 141, p. 252.

reses colectivos de carácter social por encima de los intereses individuales...”¹⁴⁸

Así, utilidad particular (individual) y función social (utilidad pública o general) conforman inescindiblemente el contenido de la propiedad privada. Esta perspectiva se fortalece cuando la misma CF establece garantías patrimoniales al propietario. En primer lugar, la expropiación (artículo 27, CF) que corresponde necesariamente una indemnización por el daño patrimonial causado por utilidad pública, y, en segundo lugar, por responsabilidad patrimonial del Estado —de momento— por su actuación administrativa (artículo 113, párrafo 2, CF).

Por ello, aunque el régimen de propiedad privada está reconocido en la Constitución (artículo 27, CF) y en los códigos civiles (federal y estatal) como un derecho a *gozar* y *disponer* de la cosa (artículos 830, CCF u 825, CCCh), también es cierto que no se puede entender en términos absolutos como sucedía en el Estado liberal. Por el contrario, ahora, el derecho de propiedad tiene condicionamientos que le vienen insertos por la Constitución y las leyes.

¹⁴⁸ Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del 1er. Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIX, enero de 2004, I.4o.A.412 A, p. 1456.

En el caso de la CF (artículo 27, párrafo 3), es rotunda al establecer —como se ha mencionado— que la propiedad privada debe *someterse* a las *modalidades*¹⁴⁹ que dicte el *interés público* con una finalidad específica: “mejorar las condiciones de la calidad de vida de la población rural y urbana”. Mientras que la legislación civil establece, con similar contundencia, que el derecho de propiedad

¹⁴⁹ La Primera Sala de la SCJN, reitera que “el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho y que sus efectos consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. De lo anterior puede estimarse que la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, como lo son el derecho a usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disponer de ésta, de manera que sólo a través de estos elementos puede existir la posibilidad de que se impongan las referidas modalidades y no simplemente cuando se afecte de cualquier manera la cosa o bien, pues debe tenerse en cuenta que no es lo mismo la materia de un derecho, que el derecho en cuanto tal; es decir, la imposición de modalidades a una cosa o bien no equivale a la imposición de modalidades a los derechos reales que sobre dicha cosa o bien se tengan, sino sólo en la medida que éstos se limiten o restrinjan”. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, diciembre de 2000, 1a. XLII/2000, p. 257, entre otras.

está sometido a las limitaciones y modalidades que fijan las leyes (artículos 830, CCF y 825, CCCh, entre otros),¹⁵⁰ por lo que se produce la reserva de ley a favor del régimen de propiedad. En consecuencia y derivado del sistema federal mexicano,¹⁵¹ tanto

¹⁵⁰ Parte de la doctrina civil entiende que las limitaciones al derecho de propiedad se conciben como *servidumbre públicas*, pero, como expone De Pina, éstas provienen especialmente del ámbito administrativo y no pueden considerarse como verdaderas servidumbres. Pina, Rafael de, *Elementos de derecho civil mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 2002, vol. II, p. 74.

¹⁵¹ La Sala Primera de la SCJN menciona que “si bien es cierto que el Congreso de la Unión está facultado legalmente para imponer las modalidades a la propiedad privada, a través de las leyes que expida, también lo es que dicha facultad legislativa no opera en todos los casos, pues es menester para ello que el interés público que legitime constitucionalmente la imposición de la modalidad, incida en alguno de los ramos o materias que formen el cuadro competencial del citado Congreso; de manera tal que si, por el contrario, el ramo o materia incumbe legislativamente a los Congresos de los Estados por virtud del principio contenido en el artículo 124 de la Constitución federal, las leyes que impongan modalidades a la propiedad privada pueden provenir de éstos ...las legislaturas locales pueden dictar las leyes que regulen su uso, goce y disponibilidad, siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integrada por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo federal, pues considerar lo contrario, es decir, que el mencionado Congreso, en todos los casos, es el

las leyes federales —LGAH (artículos 27 y 37)— como las correspondientes leyes estatales¹⁵² delimitan a la propiedad en materia de ordenación urbana.

Consecuentemente, la cláusula de función social en el ordenamiento jurídico de los Estados sociales y democráticos, es considerada como una cláusula de tipo general, ya que “la vinculación social de la propiedad es un concepto intencionalmente indeterminado, con fuerte capacidad de orientación de los objetivos constitucionales ...y se requiere una delicada valoración del equilibrio general del país que sólo puede ser hecha por el legis-

único facultado para imponer modalidades a la propiedad privada en términos de lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, implicaría un impedimento para aquéllas de establecer las modalidades necesarias en función del interés público”. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, diciembre de 2000, 1a. XLII/2000, p. 256.

¹⁵² En la misma resolución, la Primera Sala de la SCJN ha mencionado que “las legislaturas locales pueden dictar las leyes que regulen su uso, goce y disponibilidad [de la propiedad privada], siempre que el interés público que funde dicha regulación no concierna a ninguno de los ramos o materias que sean de la competencia constitucional del Congreso de la Unión, integrada por las facultades expresas e implícitas de dicho órgano legislativo federal...”. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación...*, *cit.*, nota anterior .

lador”.¹⁵³ Obviamente, el legislador debe de tomar en cuenta el *principio de proporcionalidad* al establecer un criterio delimitador de la función social de la propiedad, así como respecto al tipo de propiedad de que se trate, ya que “la función social es reconocida constitucionalmente por sí misma; pero, en línea de máxima su operatividad y funcionalidad dependen de la previa concreción legislativa de sus exigencias para cada caso específico”.¹⁵⁴

En el caso de la ordenación del suelo, la legislación que contiene dichas limitaciones es, especialmente, la legislación urbanística o, como se aborda en el siguiente capítulo, los planes o programas urbanísticos que, por disposición de la propia ley, desarrollan sus determinaciones.

Finalmente, la reserva de ley, en este caso, funciona de tal manera que por este medio puede darse —esencialmente— la regulación del régimen de propiedad privada.¹⁵⁵ En consecuencia, opera como un

¹⁵³ Rey Martínez, Fernando, *La propiedad privada en la Constitución española*, Madrid, BOE-Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 350.

¹⁵⁴ Colina Gareta, Rafael, *op. cit.*, nota 141, p. 253.

¹⁵⁵ Como menciona Ariño, “sin respeto a la ley, no puede subsistir la propiedad, ni el mercado, ni la libertad. Cuando no hay ley y orden —y un sistema judicial capaz de hacerla efectiva— la única libertad es la del navajero o estafador”. Ariño Ortiz, Gaspar, *op. cit.*, nota 104, p. 156.

límite al Poder Ejecutivo para disciplinar los aspectos básicos de la regulación, tarea que, evidentemente, corresponde al Poder Legislativo. Además, la reserva de ley también vincula a los órganos jurisdiccionales, ya que funciona como garantía para limitar al máximo la discrecionalidad de estos órganos, ya que no pueden invocar *per se* la función social.

Si bien es cierto que el derecho de propiedad está conformado por la utilidad individual y su función social, y que sobre ella opera la reserva de ley, entonces, recae en el Poder Legislativo llevar a cabo el alcance de la propiedad privada.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el legislador puede delimitar la propiedad (en todos sus tipos) en virtud de la función social. Sin embargo, esta delimitación no puede llegar al extremo que haga prácticamente imposible el ejercicio del propio derecho (vertiente individual), es decir, que dicha delimitación legal afecte el contenido esencial¹⁵⁶ de la institución, haciéndolo inoperante e

¹⁵⁶ Al respecto, la Sala Primera precisa que "...la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, como lo son el derecho a usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disponer de ésta, de manera que sólo a través de estos elementos puede existir la posibilidad de que se impongan las referidas

inaplicable, es decir, no caben modalidades a la propiedad privada “que puedan nulificar o extinguir a la misma”.¹⁵⁷

De manera que para identificar el contenido esencial será necesario, primordialmente, tomar en consideración los valores y principios con cobertura constitucional, que “han de ser integrados en un sistema armónico y que pueden entrar en conflicto con otros derechos fundamentales o con otros principios, valores o bienes relativos a intereses públicos, con un apoyo constitucional más o menos directo”.¹⁵⁸ Por tanto, en esta actividad, el legislador deberá desarrollar la ponderación de los valores y principios constitucionales involucrados, en la que —como expone Rodríguez de Santiago— debe

modalidades y no simplemente cuando se afecte de cualquier manera la cosa o bien, pues debe tenerse en cuenta que no es lo mismo la materia de un derecho, que el derecho en cuanto tal; es decir, la imposición de modalidades a una cosa o bien no equivale a la imposición de modalidades a los derechos reales que sobre dicha cosa o bien se tengan, sino sólo en la medida que éstos se limiten o restrinjan”. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, diciembre de 2000, 1a. XLI/2000, p. 257.

¹⁵⁷ P. IX/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VII, febrero de 1998, p. 42.

¹⁵⁸ Rodríguez de Santiago, José María, *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 23.

cumplirse el *principio de concordancia práctica* que consiste en que los principios, valores o bienes involucrados en el juicio ponderativo, alcancen el “grado de realización óptima”.¹⁵⁹

En este orden de ideas, la propiedad individualmente considerada integra su contenido esencial en el momento en que tiene opción de transformación en un equivalente económico que debe prevalecer en la afectación a la propiedad privada, en este caso, urbana.

IV. LA FUNCIÓN DEL SUELO EN EL URBANISMO

El eje fundamental de la actuación urbanística (pública y privada) es el suelo, considerado como espacio físico territorial en el que se llevan a cabo las distintas acciones urbanísticas (fraccionamientos, lotificaciones, fusiones, usos, reservas, etcétera).

La legislación urbanística (federal y estatal) es muy clara al establecer destinos, usos y reservas al suelo para hacer efectiva la ordenación de los centros de población. Ahora bien, esta misma legislación lleva a cabo la clasificación del suelo para que, posteriormente, los instrumentos de planeamiento

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

urbanístico diseñen el modelo acorde para las características propias de un determinado centro de población. De esta manera, las normas jurídicas (incluido el planeamiento) determinan el modelo urbanístico para materializar sus determinaciones sobre un determinado territorio.

Por tanto, es evidente que el suelo se convierte en el objeto esencial de la normativa urbanística y sobre el que se materializan las determinaciones en la materia. Por ello, el suelo adquiere una especial relevancia en el conjunto del sistema urbanístico (federal, estatal y municipal).

No obstante, es preceptivo mencionar que el suelo es objeto de diversas situaciones (públicas y privadas) que es necesario atender. En primer lugar, es evidente que una misma porción del suelo queda sujeta a las determinaciones territoriales de las distintas entidades territoriales que integran el Estado federal mexicano, de ahí, que resulte indispensable, respetando el sistema de distribución competencial, establecer los mecanismos de colaboración para el mejor funcionamiento del sistema federal mexicano.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Este tema generalmente se obvia en las diversas leyes que regulan materias con repercusión territorial (puertos, aeropuertos, carreteras, por citar sólo algunas).

En segundo lugar, es necesario incrementar las técnicas y la eficacia en el control de la legalidad urbanística, que, dicho sea de paso, ha sido uno de los graves problemas que desarticulan al sistema de ordenación urbana en México. Si bien es cierto, algunos mecanismos de control urbanístico se encuentran previstos en las normas, no menos cierto es que, la articulación y aplicación de estos controles por parte de las administraciones urbanísticas —especialmente, estatales y municipales— operan con diversas deficiencias o se sujetan a la arbitrariedad de la administración correspondiente, por lo que, en la mayor parte de los centros de población mexicanos se evidencian graves problemas de ordenación urbanística que, definitivamente, inciden negativamente en los fines y principios jurídicos que rigen al sistema urbanístico.

Finalmente, se produce la relación entre intereses políticos y grupos que, *de facto*, cambian el modelo urbanístico diseñado en los instrumentos de planeamiento. Por un lado, el sistema urbanístico mexicano opera con un gravísimo problema de corrupción, indecisión, inoperancia y solapamiento de las administraciones competentes para hacer prevalecer la legalidad urbanística. A pesar de pequeños esfuerzos de la autoridad urbanística, se sigue produciendo el fenómeno de regularización de

asentamientos humanos sin licencia, fuera del modelo urbanístico plasmado en el sistema de planeamiento, en ocasiones en zonas de riesgo, así como la desviación del poder para modificar el planeamiento urbanístico de manera que responda a intereses particulares o de grupo.¹⁶¹ Es posible afirmar que el necesario margen de discrecionalidad administrativa está siendo utilizado para desvirtuar el sistema urbanístico.

Además, a estos factores se suma la politización de algunas decisiones urbanísticas que responden a intereses definidos y se apartan de los aspectos técnicos y de interés general necesarios e indispensables para el correcto funcionamiento del sistema urbanístico. A grandes rasgos, estos son los elementos básicos para la ruptura sistemática de la legalidad urbanística y su consecuente falta de restitución.

La ordenación de los centros de población en el sistema jurídico diseñado por la CF exige la rectificación de estas acciones y el perfeccionamiento del sistema de control de la legalidad urbanística, además, incidir en los controles de la actuación administrativa en esta función.

¹⁶¹ Sobre la problemática de las colonias populares véase Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, nota 27, pp. 81-106.

V. LA REGULACIÓN DEL SUELO EN MATERIA URBANÍSTICA

Las diversas normas urbanísticas del sistema federal mexicano, especialmente estatales, llevan a cabo la regulación del suelo mediante las determinaciones a que deben sujetarse todas las actuaciones (públicas y privadas) con incidencia urbanística. Como se ha mencionado, la regulación del suelo en el urbanismo es una cuestión esencial para el posterior desarrollo de las determinaciones en la materia. Además, la clasificación que lleva a cabo la legislación urbanística tiene directa repercusión en el régimen de propiedad urbana, ya que, dicha clasificación constituye la concreción de las opciones de los propietarios y, por ende, precisa el alcance de la propiedad regulado en el artículo 27 CF.

Es decir, la clasificación del suelo establece las bases legales para la articulación del sistema urbanístico, ya que incide directamente en la definición del alcance de la propiedad, por lo que, la clasificación del suelo por parte del legislador es una decisión fundamental para el desarrollo de las políticas urbanísticas que plasman los distintos sistemas de planeamiento.

Cabe mencionar que la “zonificación” consiste en la concreción de todas las determinaciones territoriales (usos, destinos, reservas, áreas de conser-

vacación y mejoramiento, entre otras) a las que se somete el centro de población (artículo 2o., fracción XXI, LGAH). Por el momento hay que resaltar que la legislación general lleva a cabo la definición de las figuras urbanísticas esenciales que deben desarrollar las leyes estatales. En este caso, la LGAH distingue entre los *usos* y los *destinos* a los que se sujetará el espacio físico territorial en el urbanismo, de manera que, del sujeto que dedique una finalidad al suelo, dependerá si se trata de un “uso” (particular)¹⁶² o un “destino” (público),¹⁶³ ya que las leyes de desarrollo no hacen distinción entre los usos y destinos a los que se puede dedicar el suelo, sino que, únicamente, centran su distinción en el elemento subjetivo de la actividad urbana.

Las leyes estatales¹⁶⁴ en la materia mencionan de manera enunciativa y no limitativa algunos destinos y usos a los que se puede destinar el suelo: habitacionales, industriales, de servicios, equipamiento, recreación, turístico, comercio, agropecuario, forestal, acuífero, patrimonio cultural, protección natural, etcétera.

¹⁶² Artículo 2o., fracción XIX de la LGAH.

¹⁶³ Artículo 2o., fracción IX de la LGAH.

¹⁶⁴ Véase artículo 53 de la LDUCh; artículo 136 del Código Urbano para el Estado de Aguascalientes; artículo 59 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California Sur y artículo 96 de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, entre otras.

Finalmente, la zonificación lleva a cabo la clasificación del suelo sujeto a ordenación urbana. Debido a la relación *ley básica+ley de desarrollo* que opera en el sistema urbanístico mexicano, las leyes de las entidades federativas regulan de diversa manera la clasificación del suelo. Sin embargo, ante esta situación, es posible agrupar —de manera sistemática— las clases del suelo entre tres grandes apartados: “urbano”, “urbanizable” y “no urbanizable”.¹⁶⁵

Por lo que respecta al suelo urbano, resulta preceptivo mencionar que la actuación administrativa se circunscribe a verificar la realidad del suelo para comprobar que cumple con requisitos mínimos de acceso (calles) y servicios básicos (agua potable, drenaje, energía eléctrica, banquetas), es decir, que el territorio está consolidado urbanísticamente. Esta situación implica la actuación administrativa reglada en la que el sujeto público se cerciora de una realidad (situación de hecho, la urbanización) para clasificar el área como suelo urbano.

¹⁶⁵ Esta clasificación se adopta en el artículo 5.31 del Código Administrativo del Estado de México; artículo 68, fracción I de la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos de Morelos y artículo 100 de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano de Nuevo León, por citar algunos ejemplos.

A diferencia de la anterior clasificación (urbano), el suelo urbanizable requiere, necesariamente, un margen de discrecionalidad administrativa, ya que, el órgano planificador tiene la habilitación legal para apreciar o valorar la realidad del centro de población (territorial, ambiental, económica, cultural, etcétera) para desarrollar el modelo urbanístico que insertará en el instrumento planificador. Evidentemente, la discrecionalidad administrativa tiene su momento más importante en la elección del modelo urbanístico elegido, ya que, una vez que el modelo se inserta y aprueba en el plan correspondiente, la discrecionalidad se va reduciendo significativamente por la vinculación del instrumento planificador, ya que “del proceso aplicativo o de ejecución del plan puede conducir a la reducción o incluso a la desaparición de la discrecionalidad”.¹⁶⁶

Por último, la clasificación de suelo no urbanizable mantiene en alguna medida el margen de discrecionalidad administrativa, ya que, dependiendo de las características del territorio habrá que definir las áreas en las que no es deseable el crecimiento del centro de población, sea por aspectos de protección ambiental, aspectos de seguridad pública y nacional, o de riesgo para la población.

¹⁶⁶ Beltrán de Felipe, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 113.

No hay que perder de vista que cada una de las legislaciones estatales prevén para la entidad federativa otras categorías de clasificación del suelo,¹⁶⁷ o en algunos casos, no hace mención expresa,¹⁶⁸ por lo que será necesario acudir a cada caso concreto para verificar la regulación urbanística.

¹⁶⁷ Por ejemplo, artículo 58 de la Ley de Desarrollo Urbano de Baja California Sur; artículo 92 de la Ley de Desarrollo Urbano de Oaxaca, entre otras.

¹⁶⁸ LDUCh.